



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ALISSON GOMES DOS SANTOS

PAPEL DOS FATORES POLÍTICOS NA DECISÃO DOS GASTOS COM ESPORTE E LAZER
NOS MUNICÍPIOS ENTRE 2002 E 2016: EVIDÊNCIAS PARA AS REGIÕES SUL E
SUDESTE DO BRASIL

João Pessoa

2019

ALISSON GOMES DOS SANTOS

**PAPEL DOS FATORES POLÍTICOS NA DECISÃO DOS GASTOS COM ESPORTE E
LAZER NOS MUNICÍPIOS ENTRE 2002 E 2016: EVIDÊNCIAS PARA AS REGIÕES SUL
E SUDESTE DO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Orientador(a): Prof. Dr. Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida

João Pessoa

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237p Santos, Alisson Gomes dos.

Papel dos fatores políticos na decisão dos gastos com esporte e lazer nos municípios entre 2002 e 2016: evidências para as regiões Sul e Sudeste do Brasil / Alisson Gomes dos Santos. - João Pessoa, 2019.
61 f. : il.

Orientação: Aléssio Almeida.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Função desporto e lazer. 2. Ciclos políticos eleitorais. 3. Políticas públicas. I. Almeida, Aléssio. II. Título.

UFPB/BC

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

AVALIAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Comunicamos à Coordenação do Curso de Graduação em Ciências Econômicas (Bacharelado) que o trabalho de conclusão de curso (TCC) do(a) aluno(a) Alisson Gomes dos Santos, matrícula 11507934, intitulada PAPEL DOS FATORES POLÍTICOS NA DECISÃO DOS GASTOS COM ESPORTE E LAZER NOS MUNICÍPIOS ENTRE 2002 E 2016: EVIDÊNCIAS PARA AS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL, foi submetido à apreciação da Comissão Examinadora, composta pelos professores: Alessio Tony Cavalcanti de Almeida, Antônio Vinicius Barros Barbosa (DOUTOR), Ignácio Tavares de Araújo Júnior (DOUTOR) no dia 02/10/2019, às 9 horas, no período letivo 2019.1

O TCC foi APROVADO pela Comissão Examinadora e obteve nota (9,5).

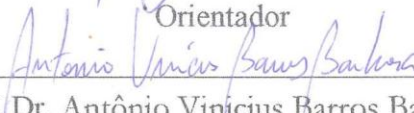
Reformulações sugeridas: Sim () Não (X)

Atenciosamente,



Prof. Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida

Orientador



Prof. Dr. Antônio Vinicius Barros Barbosa

Examinador



Prof. Dr. Ignácio Tavares de Araújo Júnior

Examinador

Cientes: Alisson Gomes dos Santos

ALISSON GOMES DOS SANTOS

Aluno



Liédje Bettizaide Oliveira de Siqueira

Coordenadora da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso

João Pessoa- PB

2019

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em avaliar a evolução dos gastos na Função Desporto e Lazer (FDL) entre 2002 e 2016 nos municípios das regiões sul e sudeste do Brasil, com base na teoria dos ciclos políticos eleitorais. Além disso, visa identificar como fatores econômicos e sociais pertinentes à esfera municipal afetam o gasto com políticas públicas de esporte e lazer. A análise consiste em um painel desbalanceado, pois flexibilizou o registro de gasto continuado por se tratar de uma agenda não obrigatória, o que possibilita a inação. Para a realização da pesquisa foram usados dados da Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE, TCE e outras fontes em conjunto com um modelo de regressão múltipla com dados em painel com efeito fixo. Os resultados encontrados mostram a influência de poucos fatores políticos para a FDL durante a série analisada. O número de municípios e fluxo de gastos ao longo do tempo tem sido crescente, porém não é uma agenda enviesada por questões políticas. Além disso, foi percebido que somente prefeitos reeleitos estiveram mais intencionados a proporcionar um maior espaço para o esporte e lazer no orçamento. Em relação aos fatores econômicos, uma maior participação no PIB das regiões avaliadas contribuiu para um aumento da taxa de gasto. Contudo, a dependência de recursos via transferências produziu uma redução na taxa de gasto na FDL em 0,002 pontos percentuais em relação à receita corrente municipal.

Palavras-chave: Função Desporto e Lazer; Ciclos Políticos Eleitorais; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this work is to evaluate the evolution of spending in the Sports and Leisure Function (FDL) between 2002 and 2016 in the municipalities of the south and southeast regions of Brazil, based on the theory of electoral political cycles. In addition, it aims to identify how economic and social factors relevant to the municipal sphere affect spending on public policies of sport and leisure. The analysis consists of an unbalanced panel, because it relaxed the continued spending record because it is a non-mandatory schedule, which allows inaction. Data from the Secretariat of the National Treasury, IBGE, TBI and other sources were used in conjunction with a multiple regression model with fixed-effect panel data. The results show the influence of few political factors for FDL during the analyzed series. The number of municipalities and spending flow over time has been increasing, but it is not an agenda skewed for political reasons. In addition, it was perceived that only re-elected mayors were more intended to provide greater space for sport and leisure in the budget. Regarding economic factors, a greater share in the GDP of the regions evaluated contributed to an increase in the spending rate. However, the dependence on resources via transfers produced a reduction in the FDL spending rate by 0.002 percentage points in relation to municipal current revenue.

Keywords: Sport and Leisure Function (FDL), Electoral Political Cycle, Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1:	Histograma dos Dados Não-Tratados e Dados Tratados.....	30
Gráfico 2:	Evolução da taxa de participação municipal em termos relativos e absolutos.....	38
Gráfico 3:	Evolução do Gasto na FDL 2002-2016 em R\$.....	39
Gráfico 4:	Gasto Total por Classe Populacional 2002-2016 em R\$.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Distribuição das observações por percentil na variável Taxa de Gasto na FDL.....	27
Tabela 2:	Distribuição por Intervalo de Classes Iguais (ICI) das observações.....	29
Tabela 3:	Estatística Descritiva.....	34
Tabela 4:	Estatística Descritiva da FDL em relação a REC geral e por classe populacional da FDL de 2002-2016.....	44
Tabela 5	Resultado das Estimações.....	47

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Objetivos.....	14
1.1.1 Objetivo Geral	14
1.1.2 Objetivos específicos.....	14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	14
2.1 MODELO CLÁSSICO OPORTUNISTA	17
2.2 MODELO RACIONAL OPORTUNISTA.....	18
2.3 MODELO CLÁSSICO PARTIDÁRIO.....	20
2.4 MODELO RACIONAL PARTIDÁRIO	21
2.5 REVISÃO EMPÍRICA.....	22
3 METODOLOGIA.....	23
3.1 DADOS	25
3.1.1 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	31
3.1.2 VARIÁVEIS DE CONTROLE	32
3.2 MODELO ECONOMETRICO	34
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	36
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	54
ANEXO.....	58

1 INTRODUÇÃO

O papel do governo nas sociedades modernas tem sido cada vez mais complexo. A dinâmica na promoção de políticas públicas tem avançado em diversas áreas de interesse social. Em relação ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu competências e obrigações aos diferentes níveis de governos, estabelecendo, assim, uma configuração pró-social, isto é, gastos voltados para aumentar o bem-estar social deteriorado durante o regime militar, conforme Giambiagi e Schwartzman (2014). Nos três níveis de governo ampliou-se a oferta de bens e serviços públicos.

Para Oliveira e Ferreira (2017), o Estado tem por objetivo garantir o acesso a bens fundamentais. Cabe à sociedade, através do voto, fazer escolhas sobre a forma como os recursos serão utilizados. Após 1988, as escolhas passaram a ser representativas, uma vez que a sociedade escolhe os representantes que atendam aos interesses comuns.

Com a redemocratização, a estrutura fiscal do Estado foi reorganizada para ser o alicerce dos direitos, principalmente sociais, de forma a enfrentar os problemas de desigualdade. Assim, houve reestruturação da arrecadação tributária de forma a garantir recursos aos três entes federativos, União, Unidades Federativas (estados e Distrito Federal) e municípios. Essa descentralização de recursos permitiu a ampliação da esfera de decisão e participação da sociedade.

Entretanto, algumas políticas públicas não tiveram suas bases normativas bem estabelecidas, como a esportiva, abrindo margem para que os três entes federados promovessem a inação, ou seja, não aplicar recurso na expectativa de que outro ente assumisse o direito. A oferta competitiva, característica do federalismo competitivo, poderia promover uma curva de ampliação ao acesso aos bens públicos e maior qualificação das propostas e eficiência.

Nas áreas da educação e da saúde, prevaleceu o federalismo cooperativo. Os três entes são responsabilizados, em termos de competências e recursos, na oferta da política. As competências constitucionais dessas áreas impõem aos entes formas de atuação e os penaliza quando não são cumpridas as regras estabelecidas. Por exemplo, em relação à educação, o ensino infantil e o fundamental são de responsabilidade da esfera municipal e recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) são repartidos para qualificar essa oferta. Todos os três entes colaboram com o fundo para melhor equalizar desigualdades de capacidade de oferta.

No que se refere a esporte e lazer, segundo Almeida e Marchi Júnior (2010), o Estado brasileiro garantiu o direito através do artigo 217 da CF/88. Sendo assim, essas áreas passaram a ter maior destaque na agenda pública. No entanto, a CF/88 não estabeleceu competências executivas e limites financeiros a serem gastos com essa área para nenhum dos três entes federados. Logo, criou-se margem tanto para aderir às agendas esportivas como para promover a inação. Nesse ponto, houve apenas a inserção da agenda na esfera social, mas não se estabeleceu recursos orçamentários à efetivação das políticas. Elas passam a ser resultado do processo político, no qual a sociedade é chamada para fazer escolhas ou promover *accountability*.

A partir de 1999, a União passa a estabelecer regras comuns para discriminar as despesas por função. Na área esportiva foi criada a Função Desporto e Lazer (FDL). A FDL é um componente da política fiscal, apesar de inexistir obrigatoriedade constitucional, e tem sido utilizada pelos três entes federados para dimensionar o gasto desde 2002, quando os dados passaram a ser divulgados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)¹.

A FDL agrega quatro subfunções: ‘desporto rendimento’, ‘desporto comunitário’, ‘lazer’ e ‘demais funções do desporto e do lazer’. A partir de 2017, houve a substituição da última pela subfunção ‘administração geral’. Infelizmente, a gestão da função de gasto da FDL não permite acolher aqueles realizados na manifestação esporte educacional². Nem mesmo distingue o gasto corrente do gasto com investimento.

A liberdade alocativa está diretamente associada à capacidade fiscal dos entes federados. No caso dos municípios, com a arrecadação dos tributos municipais. O vetor urbano dos tributos municipais coloca as cidades acima de 100 mil habitantes em condições diferenciadas à oferta das políticas públicas (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016; SPEROTTO, 2009). Já as cidades pequenas são mais vulneráveis na oferta de políticas públicas por conta das limitações fiscais (SANTOS, 2011; MORAES, 2006), obrigando a ser dependente da oferta por níveis superiores. Perdem, assim, a liberdade de ofertarem a política conforme suas diretrizes políticas e passam a aceitar aquelas de outros entes, especialmente do Governo Federal.

¹ Informações referente às despesas em esporte e lazer anteriores a 2002 estavam dispersas em outras rubricas, o que impossibilita a avaliação dessas despesas nos períodos anteriores a 2002.

² São três as manifestações esportivas de responsabilidade do Estado conforme a Lei 9.615/98 (Lei Pelé): esporte rendimento, esporte participação (comunitário) e esporte educação.

Mesmo diante desse cenário, uma expressiva parte dos municípios brasileiros tem registrado gastos anuais na área esportiva. Em destaque, os municípios da região sul e sudeste que são responsáveis, em média, por 78% do gasto total dos municípios brasileiros. O fato do esporte ser uma competência não constitucionalizada quanto ao gasto possibilita pensar, diante da mobilização dos municípios em torno da agenda, que o ambiente político produz pressão pela manutenção ou elevação da capacidade de gasto.

Fatos recentes sinalizam o potencial da agenda. Nos últimos anos, importantes eventos esportivos internacionais (megaeventos) receberam elevada audiência do ambiente político e da sociedade. Em 2007, o Rio de Janeiro foi sede do XV Jogos Pan-Americanos. Em seguida, em 2011, o Rio de Janeiro também foi sede do V Jogos Mundiais Militares. Em 2014, sediou a Copa do Mundo de Futebol e, em 2016, os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Todos esses eventos tiveram participação importante do Ministério do Esporte e de outros níveis de governo.

Criado em 2003, de forma exclusiva, o Ministério do Esporte teve papel fundamental na promoção do esporte no Brasil, não só na agenda dos megaeventos. O ministério criou dois grandes importantes programas da área social que contribuíram para o desenvolvimento do esporte educacional (Programa Segundo Tempo - PST) e do esporte de participação (Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC). São programas que foram descentralizados de forma a ampliar a oferta dessas políticas. Considerando o diferencial na capacidade de oferta dos municípios, a participação do Governo Federal contribui para garantir maior equidade de acesso ao direito.

Mesmo antes da criação do Ministério do Esporte, os municípios já desempenhavam importante papel na oferta de políticas públicas de esporte. Em 2002, 78% dos municípios brasileiros implementavam políticas nessa área, conforme indicam os registros do SICONFI. De 2006 a 2016, na média, ao menos 88% dos municípios brasileiros tiveram interesse pela agenda de esporte e lazer dentro do orçamento municipal. Porém, pouco tem sido explorado sobre essa disposição municipal em aportar no orçamento nessas políticas.

Uma das justificativas para a elevada participação dos municípios na gestão de uma competência não obrigatória pode ser a responsividade em relação a uma agenda de interesse da comunidade. Por conta da maior proximidade dos cidadãos, são os municípios que podem ser mais responsivos às suas demandas (ARRETCHE; GOMES, 2012). Para Machado (2008), a descentralização da agenda permite compatibilizar interesses e preferências locais. A participação dos municípios na oferta das políticas

esportivas indica que ela possui valor na escala de prioridades dos municípios, abrindo espaço para avaliação da disposição do ambiente político em ser responsivo a essas demandas.

Não sabemos se essa agenda tem valor para influir na avaliação eleitoral dos gestores. Porém, dados preliminares apontam que 58% de municípios das regiões sul e sudeste apresentaram gastos continuados. Isso representa ao menos 77% do total do gasto realizado pelas regiões sul e sudeste. Em média, foram realizados por municípios que gastaram em todos os períodos de 2002 a 2016. Desse modo, a maior parte do gasto foi realizada por um conjunto de municípios que demonstrou fazer parte do interesse local gastar na FDL e seu escrutínio pode sofrer avaliações que buscam compreender quais variáveis explicam esse resultado.

Considerando esses aspectos, as despesas com o esporte poderiam ainda sofrer flutuações do ciclo eleitoral brasileiro, que é um modelo econômico utilizado para explicar a oferta das políticas públicas. No que concerne às políticas esportivas, haveria maior margem para o gestor local alterar o orçamento do setor nos momentos que antecedem os períodos eleitorais, a fim de mobilizar a atenção dos eleitores – mesmo que o intuito principal de adesão ao gasto seja promover política pública para a sociedade com a finalidade de ampliação do bem-estar.

Alguns estudos têm sido publicados no Brasil dimensionando a participação dos municípios na oferta de políticas públicas de esporte (SANTOS; MILANI; REVERDITO; STAREPRAVO, 2019; SANTOS; CANAN; STAREPRAVO, 2018; SANTOS; SANTOS, 2018; SANTOS; STAREPRAVO; CANAN, 2018; SANTOS, 2018; SANTOS; STAREPRAVO, 2018). São evidências importantes de que há uma elevada atenção dos gestores à agenda. A natureza descritiva das análises impede a identificação das variáveis, que interfere na configuração das realidades, abrindo espaço para avaliação do ciclo eleitoral.

A literatura brasileira aponta estudos que se utilizam do ciclo eleitoral para compreender o diferencial de gasto nas políticas. Em relação ao governo federal, o estudo de Savalto, Antunes e Araújo (2008) aponta que as variáveis macroeconômicas, taxa de desemprego, inflação e crescimento econômico são manipuladas de maneira oportunista. Vasconcelos (2013) revela que a política fiscal está atrelada às prioridades das eleições presidenciais. Já na esfera estadual, Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) identificaram que os partidos de esquerda e centro estão mais propensos a investirem em infraestrutura em períodos que antecedem as eleições, quando comparados com os

partidos de direita.

No Brasil, os estudos sobre a participação do ciclo político eleitoral na definição das agendas têm sido utilizados, em sua maioria, para avaliar áreas de gastos obrigatórios na esfera municipal (NOVAES e MATTOS, 2010; GREGÓRIO, CASSUECE e SANTOS, 2011; FRAGA, CASSUECE e CIRIRINO, 2014; VELOSO e BORNHOLD, 2016; NUNES, 2017). Em relação às áreas não constitucionais, e em especial a agenda esportiva, destacam-se Videira e Mattos (2011), que incluíram essa dimensão na análise. Porém, o gasto com essa agenda não foi avaliado isoladamente, sendo agregado com a educação e a cultura.

A disponibilização de informações fiscais quanto ao gasto na FDL dos municípios permite a utilização de modelos estatísticos que avaliem a existência de ciclos políticos eleitorais. Dessa forma, o presente trabalho teve como objetivo geral avaliar a existência de ciclos políticos eleitorais junto aos municípios das regiões sul e sudeste, que realizaram gastos na FDL de 2002 a 2016 em ao menos sete períodos. Essas duas regiões foram responsáveis por uma participação no gasto médio total municipal com esporte e lazer de 78%. Logo, a maior parte do somatório de gastos está concentrada em 51% dos municípios brasileiros. A inclusão dessa restrição permite que se amplie a avaliação da qualidade do gasto, ampliando ainda a amostra, dado que é possível a inação, ou seja, a não realização de despesas para o esporte e lazer nas três esferas federativas.

Para esta análise, escolhemos utilizar modelagem econométrica para dados em painel com efeito fixo, uma vez que os dados possuem um conjunto de informações transversais que evoluem temporalmente. Cabe destacar também que os municípios têm comportamentos independentes, sendo suas informações muito heterogêneas entre si e ao longo do tempo, especialmente para as regiões fora do eixo Sul-Sudeste. Nesse sentido, pelo critério de consistência das informações registradas e disponibilidade de dados orçamentários para um ciclo completo de quatro anos para a gestão municipal (como o último analisado, 2013 a 2016), a análise do gasto na FDL se concentrou nas regiões de maior desenvolvimento econômico e social, regiões sul e sudeste. Isso corrobora significativamente para o direcionamento da análise para essas regiões.

A presente análise permite identificar quais são aqueles mais inclinados para esse tipo de gasto público e quais são os possíveis fatores que fortalecem a decisão na aplicação orçamentária para o esporte e o lazer. Conforme Savalto et al. (2007), é possível que políticas econômicas que tiveram êxito, e possivelmente são notadas pela sociedade, exerçam um papel importante em períodos eleitorais. Assim, abre espaço para relacionar

os aspectos econômicos, ciclos políticos e o arranjo federativo fiscal para delimitação da FDL municipal.

O período de análise do estudo contempla 15 anos, de 2002 a 2016, englobando três eleições municipais (2004, 2008, 2012). O estudo não contempla os anos de 2017 e 2018, devido a dois fatores principais. O primeiro é que incluir o ciclo resultante das eleições de 2016 seria incompleto, dado que o fim do ciclo seria apenas em 2020, não sendo possível identificar possíveis influências do calendário político no gasto com esporte e lazer. Além disso, em 2017 foi incorporada uma nova subfunção na FDL, sendo não identificada nos períodos anteriores, e talvez resultaria em subavaliação dos registros da função desporto e lazer em comparação aos períodos anteriores.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como os fatores políticos impactam na decisão de gasto com esporte e lazer nos municípios das regiões sul e sudeste durante o período de 2002 a 2016.

1.1.2 Objetivos específicos

- Analisar a evolução de adesão e fluxo de gastos na Função Desporto e Lazer (FDL) municipal
- Apresentar com base nos fatores políticos quais são os determinantes do gasto na Função Desporto e Lazer municipal
- Evidenciar o comportamento do gasto municipal na FDL por extrato populacional
- Identificar como os fatores econômicos e sociais impactam a Função Desporto e Lazer

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O centro da discussão sobre os ciclos políticos eleitorais tangencia, de certa maneira, o debate sobre federalismo fiscal. O federalismo fiscal expressa a forma de organização da administração pública na distribuição de competências e receitas entre os entes federados de forma a cumprir as funções de Estado. A Constituição Federal de 1988 definiu competências e fontes de receitas (descentralização tributária) para cada ente e entre eles (transferências intergovernamentais).

A novidade institucional no caso brasileiro foi levar a descentralização tributária até os municípios, algo pouco comum entre as federações (SOUZA, 2001). Com isso, os municípios ganharam protagonismo na promoção de políticas públicas. A competição política autorizada pelo texto constitucional [vertical (entre os 3 entes federados) e horizontal (entre os entes de mesmo nível)] ajudou a dar complexidade ao federalismo brasileiro.

A competição buscava garantir mais diversificação entre as políticas e eficiência no gasto público. Considerando as diferentes capacidades fiscais para fazer frente a esse desafio, a constituição também garante transferências de receitas e compartilhamento de responsabilidade em determinadas áreas, competências comuns. As competências comuns sinalizam as necessidades de os entes atuarem conjuntamente para garantir maior equidade na oferta dos serviços à população.

Esse cenário ajudou a produzir uma corrida pela diferenciação política e pela manutenção da política. A diferenciação exigiu inovação e maior responsividade. Portanto, o gasto público se tornou alvo de disputa tanto da sociedade, para ver seus interesses contemplados, como dos governantes, a fim de se manter no poder.

O gasto público brasileiro é realizado nos três níveis da federação. A liberdade alocativa está diretamente associada aos compromissos constitucionais, como educação e saúde, e àquelas agendas cuja intervenção depende da discricionariedade dos governos. Nas áreas em que não há obrigação normativa (fixação de competências), os gestores teriam incentivos para manipular o orçamento para atender a necessidades oriundas do ambiente político. Como também, através da manipulação orçamentária com agendas prioritárias da sociedade.

Como já destacado, a CF88 distribuiu competências e receitas aos diferentes entes, mas a capacidade de oferta de políticas públicas é muito diferenciada. O grau de desigualdade econômica e social acabou por produzir um cenário em que os diferentes atores (municípios das regiões mais vulneráveis) não apresentam condições adequadas à implementação das políticas. Aqueles com baixa capacidade de arrecadação, além de verem sua discricionariedade diminuída, ficam dependentes das transferências voluntárias intergovernamentais e transferências constitucionais. Portanto, tem sua liberdade alocativa cancelada pelos interesses da União ou dos governos estaduais.

Todos os municípios, além de terem sob sua responsabilidade a arrecadação de impostos, recebem outros recursos oriundos das transferências obrigatórias, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota-parte do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que ampliam a margem de oferta de políticas públicas, pois são de livre alocação. Esse fator abre espaço para a atuação enviesada do *policy maker*, a busca por recursos novos, a fim de obter ganhos políticos como a manutenção do poder.

A atuação enviesada do *policy maker* alterando os ciclos econômicos foi conhecida como *Political Business Cycle* (CPE). Os modelos teóricos dos CPE tiveram suas hipóteses e modelos modificados ao longo do tempo. Condições importantes foram sendo incluídas e modificadas aumentando a complexidade e ampliação do campo de análise do comportamento político sobre o ciclo econômico.

Esse fenômeno, variáveis políticas interferindo nas políticas econômicas, levou Nordhaus (1975) a avaliar a possibilidade de o gestor manipular a política econômica com finalidades eleitorais. O modelo avaliou o *trade-off* entre inflação e desemprego comparando com períodos eleitorais nos Estados Unidos, Alemanha, Canadá, Austrália, França, Japão, Nova Zelândia, Suíça e Reino Unido e identificou que, em alguns países, houve maior intensidade cíclica de manipulação e, em outros, menor intensidade, como França e Suíça. Mais tarde outros autores utilizaram a premissa trazida por Nordhaus para avaliar outras políticas e o comportamento dos governantes e dos eleitores. Essas análises permitiram a construção de quatro de *frameworks* de ciclos eleitorais: clássico oportunista, racional oportunista, clássico partidário e racional partidário.

As teorias dos ciclos políticos eleitorais buscam justamente investigar como as pressões políticas são fatores determinantes na formação das prioridades e alocação dos recursos públicos. Apesar de serem teorias recentes, as principais teorias foram desenvolvidas sobre uma análise de países desenvolvidos. No trabalho de Nordhaus (1975), avaliou-se os ciclos nos Estados Unidos. Em Hibbs (1977), outro expoente do ciclo eleitoral, a análise foi aplicada em relação aos países desenvolvidos da Europa e da América do Norte. Desse modo, há uma variedade extensa de estudos relacionando economia e ambiente político que têm sido replicados em outras realidades, inclusive no Brasil. Essas análises, pela ótica econômica, podem evidenciar condução da política econômica sem qualquer contrapartida da eficiência e garantia de bens públicos de

qualidade.

As teorias dos ciclos eleitorais são divididas em ciclos oportunistas e ciclos partidários. Além disso, elas são subclassificadas como tradicionais e racionais. A primeira teoria, desenvolvida por Nordhaus (1975), considera a expectativa adaptativa como um dos principais motivos para o gestor agir desta maneira. Além disso, a informação recente tem impacto na decisão do eleitor quanto à avaliação do gestor. A segunda teoria reformula a ideia de Nordhaus, porém Rogoff e Stibert (1998) consideram que os agentes têm expectativas racionais. No entanto, diante da assimetria de informação, os eleitores escolherão os governantes com base nas informações passadas, e a eficiência da gestão passa a ter um peso importante na avaliação.

Os modelos que consideram a influência partidária foram desenvolvidos por Hibbs (1977) e Alesina (1998). O primeiro relaciona a conduta do governante com sua posição ideológica, e sua utilização para influenciar as decisões dos votantes. Assim, considera que os partidos de esquerda têm uma maior inclinação para redução de desemprego, mesmo que isso ocasione inflação. Já Alesina (1998) fincou sua teoria sob a ótica partidária, incorporada ao modelo das expectativas racionais. De acordo com essa visão, os principais componentes da economia estão sistematicamente relacionados à orientação política do governo. É dentro dessas perspectivas que este trabalho está fundamentado.

2.1 MODELO CLÁSSICO OPORTUNISTA

A primeira teoria dos ciclos políticos eleitorais, desenvolvida por Nordhaus, anunciou a hipótese de que os governantes poderiam agir de maneira oportunista em anos de eleição. Diante da falta de informação do eleitor ele manipularia o orçamento, visando apenas garantir a permanência no poder. De acordo com Nordhaus (1975), os eleitores possuem um comportamento irracional na tomada de decisão para definir sua preferência. Ou seja, eles, com base no autointeresse, tenderiam a escolher aqueles *policy makers* que ofertassem a maximização do seu próprio bem-estar. Nesse sentido, a intervenção do Estado teria impacto positivo junto ao eleitor caso houvesse a ampliação dos níveis de emprego, sem pensar nos possíveis impactos de longo prazo, como o aumento da inflação.

Com base em Nordhaus (1975), a experiência observada através da curva de

Phillips³, que expressa a relação entre desemprego e inflação, aponta que os votantes têm preferência pela menor taxa de desemprego possível. Logo, em períodos que antecedem as eleições, o emprego seria estimulado de forma a agradar os eleitores, o que resultaria em apoio continuado para o governante.

Desse modo, o governante identificaria uma possibilidade de estimular a atividade econômica, elevando o emprego, independentemente se o efeito desencadeasse na elevação na inflação. Assim, haveria uma margem de caráter oportunista na política econômica, visando a manipulação das preferências com o objetivo de permanência no poder. Esse comportamento poderia, inclusive, contrariar a posição ideológica partidária. Partidos de esquerda e liberais, por exemplo, teriam o mesmo comportamento, pois o objetivo central é a manutenção do poder.

Após a reeleição o resultado seria um desequilíbrio na economia, pois a redução do desemprego abaixo da taxa natural ocasionaria um processo inflacionário. Assim, o desemprego reduziria anteriormente à eleição, porém após as eleições tenderia a se elevar, aumentando os custos do governo para corrigir essa anomalia, gerando pressões inflacionárias. Esse modelo leva em consideração que o votante tem uma miopia de curto prazo, não percebendo a possível deterioração do ambiente econômico gerada pelo processo inflacionário decorrente da elevação dos gastos. No longo prazo, a inflação alta é vista como uma coisa maléfica para a economia, que impactaria na redução dos salários reais, gerando retração econômica duradoura (NORDHAUS, 1975).

Segundo Nordhaus (1975), esse modo de agir é compatível apenas com regimes democráticos, ou seja, aqueles em que o voto tem poder sobre as decisões públicas. Assim, pode-se concluir que o jogo político é um jogo de reconhecimento de prioridades pelo agente político e a sociedade. O reconhecimento da preferência dos eleitores garantiria margem à manipulação do orçamento.

2.2 MODELO RACIONAL OPORTUNISTA

Como uma análise similar a de Nordhaus, Rogoff e Sibert (1988) acrescentaram

³ Modelo econômico que expressa a relação entre desemprego e inflação. Quando o nível de preço está estável (inflação = expectativa de inflação), a taxa de desemprego encontra-se em equilíbrio com a taxa natural de desemprego.

alterações importantes no modelo de avaliação de ciclos políticos. Para eles, os modelos convencionais apenas interagem sobre a intervenção artificial como medição de bom desempenho. Os antecessores consideram que a flutuação econômica por meio da manipulação política é consistente. Para Rogoff e Sibert (1988), os agentes têm capacidade de perceber os incentivos de forma a viabilizar flutuações econômicas que gerem simpatia social. Nesse modelo, os ciclos derivam de assimetria informacional entre governo e a sociedade.

As pretensões políticas vão além da limitação de uma análise ponderada apenas pela curva de Phillips. Os governantes teriam incentivos para agradar os cidadãos antes das eleições via incentivos fiscais, como redução tributária ou um aumento de transferências, e não puramente via ampliação do emprego acima mesmo do nível natural da economia.

Os agentes políticos conseguem perceber o desempenho do governo via indicadores, antes que os eleitores consigam avaliar o resultado do desempenho do governo. Nesse sentido, não seria possível, no período de eleição, por parte da sociedade, identificar plenamente os rumos econômicos. De acordo com Rogoff e Sibert (1988), o desempenho do governo está correlacionado com o período. Isto é, o tempo exerce influência para a manipulação de competência, uma vez que a sociedade só passa a perceber o desempenho próximo ou após o período eleitoral.

Assim, quanto melhor for a sinalização do desempenho 'eficiente', menor será sua necessidade de receita, ampliando sua capacidade para satisfazer os eleitores. Não haveria espaço para resultados ineficientes por parte do governante, ou seja, realização de escolhas fiscais sem ser na fronteira da eficiência de longo prazo. Além disso, não há uma garantia de que a segunda oportunidade, ou seja, permanência no cargo traria resultados satisfatórios. Conforme Rogoff e Sibert (1986), os governos tendem a observar os indicadores sobre o próprio desempenho, antes mesmo dos eleitores. Em relação ao partido, a oposição tem posição desfavorecida, pois a sociedade não consegue captar o desempenho futuro. A previsibilidade de comportamento futuro não tem como ser efetivada, pois a sociedade busca informações recentes que possam influir nas suas decisões.

O modelo do autor assume que há uma correlação entre o tempo e a sinalização do desempenho do gestor. Portanto, o gestor público possui um maior número e

qualidade de informações e pode usá-las para benefício próprio. Assim, a difícil capacidade de percepção da sociedade das manipulações gerenciais dos gestores seria o fator determinante na execução das políticas públicas.

2.3 MODELO CLÁSSICO PARTIDÁRIO

O modelo clássico partidário confronta os ciclos econômicos pelo viés partidário ideológico. Hibbis (1977) formulou que os interesses partidários entre republicanos e democratas se diferenciam quanto ao apreço sobre algumas variáveis econômicas. Esse tipo de comportamento diferenciado entre os partidos seria responsável por alterar o desempenho das variáveis econômicas. Em Nordhaus (1975), o que fica exposto é que próximo ao calendário eleitoral os governos tenderiam a manipular o nível de emprego a fim de garantir as eleições. Consequentemente, após a eleição, devido à elevação da inflação, isso estimularia o desemprego.

Para Hibbis (1977), esse tipo de comportamento também está atrelado ao viés ideológico do governo. Ou seja, o partido republicano e conservador se encontram em linhas de ideias oposta. Dessa maneira, o autor aponta que os partidos democratas, inclinados aos trabalhadores, estão mais preocupados com o nível de emprego do que com a estabilidade econômica. Já o partido republicano tem um maior apreço pela estabilidade econômica. Portanto, há uma clara posição diferenciada entre eles quanto às variáveis econômicas.

O modelo de Hibbis (1977) também utiliza a relação da curva de Phillips, empregada por Nordhaus (1975), na qual há uma relação inversa entre desemprego e inflação. Assim, ele pode verificar como partidos de esquerda e direita atuariam para se beneficiar na arena política.

Isto é, em um cenário político dicotômico, em que os governos estão em oposição ideologicamente, a maior parte das políticas defendidas são distintas. Por exemplo, os partidos têm pesos diferentes para as questões relacionadas ao papel dos governos no fomento às políticas de emprego e do controle da inflação. Para Hibbis (1977), os partidos de esquerda tendem a premiar as políticas de emprego em vez de manter a inflação em patamares mais baixos. É preferível, assim, garantir maiores níveis de emprego do que menores taxas de inflação. Em sentido contrário, os partidos de matriz econômica liberal têm uma maior preocupação com os desequilíbrios inflacionários e,

portanto, não estão relativamente preocupados com a magnitude da taxa de desemprego. Avaliam que a atividade econômica é potencializada com níveis inflacionários baixos que acarretariam, no longo prazo, a diminuição da taxa de desemprego, o controle inflacionário e a ampliação das condições da sociedade, pois a inflação é corrosiva.

Importante salientar que para esse modelo os partidos não estão estritamente visando a manutenção do poder, mas o estabelecimento de uma disputa com a sociedade, tentando justificar os benefícios da manutenção de determinada corrente ideológica no poder. Não necessariamente a maximização do voto é o fator principal, conforme o autor, mas as características que os partidos possuem e suas diferenciações em relação ao bem-estar da população.

2.4 MODELO RACIONAL PARTIDÁRIO

O modelo racional, o qual teve como propulsor Alesina (1998), incorpora o componente racional no modelo partidário desenvolvido por Hibbs (1977), mas ajusta à necessidade de manutenção do poder. Em seu trabalho, evidenciou que o efeito partidário é significativo para o comportamento econômico. Porém, a imprecisão do resultado seria um fator que também influencia na decisão dos eleitores. Isto é, os eleitores não têm clareza de quem será o vencedor do pleito, mesmo que sejam racionais, e, assim, estão passíveis de resultados adversos em relação ao esperado. De acordo com Alesina (1987), o único objetivo dos partidos é a permanência no poder, de modo a produzir um *mix* entre as preferências ideológicas e as políticas econômicas.

Uma suposição fundamental para o autor é que partidos distintos ideologicamente tenderão a apresentar a mesma plataforma e implementarem as mesmas políticas que são de interesse dos eleitores. Na teoria clássica, os partidos conseguem se distinguir dentro do espectro político. Porém, conforme Alesina (1987), diante da incerteza, é prudente que eles tendam a convergir suas opiniões sobre as políticas econômicas, uma vez que variações econômicas mais acentuadas podem ser restringidas se houver um reconhecimento de uma regra comum.

Em Alesina (1998), governos conservadores assumem essencialmente os mesmos princípios de Hibbs. Esses, em sua natureza, têm um menor apreço ao desemprego em relação à inflação, diferentemente dos governos de esquerda. Para esse tipo de governança, a estabilidade no nível de preço é fundamental, uma vez que permite

ganhos a toda a sociedade.

Desse modo, os partidos se defrontam com duas questões importantes: garantir apoio eleitoral no curto prazo, realizando políticas seguindo apenas os preceitos ideológicos, ou adotar regras universais em cooperação de forma a atender a todos os eleitores, garantindo um bem-estar social melhor no longo prazo. Mesmo que os planos de governo desejados não estejam disponíveis para que o eleitor consiga optar por aquilo que se configure como melhor, há uma transição natural para governos cooperativos, atendendo ambos os lados. Aqui o que interessa é finalizar de modo geral a teoria. Ela considera a questão ideológica importante, mas pode ser flexibilizada se a manutenção do poder for comprometida.

2.5 REVISÃO EMPÍRICA

No Brasil, a teoria de ciclos eleitorais tem sido utilizada para identificar como flutuações nas variáveis econômicas têm sido instrumentos induzidos por variações políticas. Em especial, tem-se observado alterações nos gastos dos governos alinhadas ao calendário eleitoral. É possível encontrar trabalhos que analisam o ciclo eleitoral nos três níveis de governo, União, Unidades da Federação e municípios. Contudo, a maior parte dos trabalhos em relação aos municípios se baseia nos ciclos oportunistas, mesclando com o modelo partidário como fundamento teórico.

Sakurai (2005) realizou análise a fim de identificar ciclos políticos oportunistas para as despesas orçamentárias de 1989 a 2001 do município de São Paulo. As variáveis explicativas utilizadas foram: ano eleitoral, proporção de idosos, proporção de jovens e urbanização. Os resultados encontrados apontaram evidências à manipulação positiva em anos eleitorais. Sakurai e Gremaud (2007) analisaram ciclos políticos partidários nas despesas do município de São Paulo de 1989 a 2001. O resultado foi positivo para apenas uma das variáveis, as transferências correntes.

Chamon e Fipro (2009) avaliaram a existência de ciclos eleitorais analisando a competição política como vetor para flutuações econômicas. Os pesquisadores revelaram que políticos que estão aptos a concorrerem pela reeleição têm incentivos para realizar manipulações visando a permanência no cargo. Sakurai (2009), analisando a execução orçamentária no município de São Paulo, identificou que as ideologias partidárias geram diferentes pressões na execução orçamentária.

Novaes e Mattos (2010) utilizaram dois modelos teóricos para avaliar os gastos com saúde nos municípios brasileiros. A pesquisa realizada avaliou as eleições municipais de 2000 e 2004, identificando manipulação política para o gasto com saúde. Para Fraga et al. (2014), os gestores dos municípios baianos manipularam eleitoralmente as agendas de saúde, saneamento, habitação/urbanização e transferências para o Programa Bolsa Família (PBF). Veloso e Bornhold (2016), analisando o gasto nos municípios gaúchos, identificaram que o calendário eleitoral exerce pressão para aumento de gastos públicos em algumas agendas.

Nunes (2017) identificou que os municípios gaúchos exerceram política fiscais de natureza expansionista a fim de manipular o orçamento em períodos eleitorais. Os resultados apontam que o gasto com educação foi maior quando havia partido de esquerda na gestão municipal. No mesmo sentido, Corve e Mattos (2018) notaram que os incentivos fiscais no município de São Paulo foram concedidos quando havia alinhamento partidário com o governo estadual e federal.

Os trabalhos apresentados apontam que os governos municipais possuem incentivos para a manipulação das receitas e/ou despesas a fim de ajustar suas estratégias políticas ao calendário eleitoral. Sendo assim, os municípios, pela proximidade com o eleitor, não realizam as políticas públicas visando tão somente a ampliação do bem-estar social, mas, também, satisfazer a agenda política dos gestores. Essa realidade coloca como desafio importante identificar a possibilidade de haver ciclos eleitorais em outras áreas, como a esportiva, por exemplo.

3 METODOLOGIA

Nesta seção, procuramos mostrar o percurso metodológico seguido de forma a apresentar a escolha amostral, o caminho analítico à definição do modelo empírico, como também a relação das variáveis explicativas com a principal hipótese testada.

Uma avaliação mais detalhada do gasto público possibilita identificar o comportamento alocativo dos entes federados nas diferentes áreas. Com isso, pode-se verificar se a atuação tem caráter político, variando para obter resultados eleitorais ou garantir maiores níveis de utilidade social para a população, promovendo a continuidade do gasto. A oferta do direito (Art. 217 da CF/88) aponta que o esporte e o lazer tendem, de forma direta, a afetar a qualidade de vida dos cidadãos, podendo elevar o nível de

saúde, das capacidades produtivas e da longevidade, por exemplo.

Os municípios constituem a unidade do arranjo federativo mais próximo dos eleitores, e, portanto, capaz de modificar a opinião dos eleitores, como também mudar sua condição com base nessa opinião. No entanto, é importante destacar que o Brasil é um país heterogêneo e que isso impacta a definição da população alvo do estudo. Como já destacado anteriormente, o gasto na FDL se concentra nas regiões de maior desenvolvimento econômico e social, regiões sul e sudeste. Nesse sentido, é mais adequado, dado o teor da análise, direcionar a pesquisa para o grupo em que haveria maior consistência das informações registradas.

O gasto na FDL tem sido um importante componente da administração pública municipal à promoção de políticas públicas. Justifica-se a utilização dessa variável pelo fato de que não há nenhuma obrigatoriedade constitucional que impõe aos municípios executar orçamento para essas áreas, diferentemente das agendas de saúde e educação. Porém, conforme já enunciado, tem ganhado peso numericamente em relação a adesão municipal no Brasil. Outro fator de destaque é que até o presente momento essa agenda não passou pelo escrutínio acadêmico de forma a relacionar o gasto, variável dependente, com outras variáveis independentes, como o ciclo eleitoral.

Por uma questão metodológica, amparado pelo procedimento desenvolvido por Bramati e Croux (2007), o qual formaliza que, para a estimação de um painel de efeito fixo, eficiente e metodologicamente consistente, é necessário extrair os possíveis outliers. Dada a grande variação nos dados, eles poderiam ser capazes de gerar falsas estimativas de modo que os estimadores poderiam sofrer influência de forma desproporcional. Portanto, as unidades que poderiam enviesar os estimadores foram extraídas da amostra, garantindo estimadores eficientes.

Outra opção que julgamos importante foi construir uma amostra de painel desbalanceado. Considerando a grande variação na decisão do gasto, garantimos a inclusão daqueles municípios que realizaram gasto na FDL em pelo menos oito anos. Assim, diminui o desvio gerado pela imprecisão de municípios que não realizaram gasto em determinados períodos, que poderia ser de fato esse comportamento, como também uma falha informacional.

As regiões sul e sudeste possuem um total de 2859 municípios. Essas regiões

são as mais desenvolvidas economicamente em comparação com as demais regiões do território brasileiro. Porém, nesta análise não se pôde incluir esse total de municípios por questões de imprecisão/inconsistência de dados. A inconsistência é refletida nos municípios que registraram gastos superiores a 100% do orçamento com políticas de esporte e lazer. Além de não ser racionalmente compatível, fere leis constitucionais, como a de responsabilidade fiscal⁴. No tocante à imprecisão, não há uma clareza. O número de municípios incluídos variou ao longo do tempo, porém foram mantidos na análise apenas aqueles que apresentaram gastos em ao menos 8 períodos.

3.1 DADOS

Para ampliar a dimensão da análise, o conjunto de variáveis explicativas, incluindo os controles, é multivariado. A hipótese principal deriva de fatores políticos e os seus efeitos nos gastos discricionários em FDL. Os controles são de natureza econômica e social. A harmonização desses fatores pode ser compreendida como avaliação ampliada para determinação da taxa de gasto na FDL sob diversas condições e contextos socioeconômicos e políticos.

Os dados relacionados ao orçamento municipal e às despesas foram extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)⁵. As informações de natureza política foram obtidas nos registros do Supremo Tribunal Eleitoral. Em relação às informações do perfil dos gestores, o conjunto de informações foi extraído das estatísticas do Perfil dos Municípios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em relação às variáveis de controle, as principais fontes utilizadas foram o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Embora a utilização de dados referentes às contas públicas tenha evoluído em grau de qualidade de maneira geral para os municípios ao longo do tempo, as variáveis apresentaram uma certa fragilidade. A variável da FDL abrange apenas os gastos

⁴ Lei Complementar 101/2000.

⁵ Os dados de natureza de unidade monetária foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV indexados para 2002.

liquidados nas subfunções no ano corrente. Para a FDL, foram feitos diversos instrumentos para controlar os efeitos das informações que sugeriam baixa qualidade analítica. Em primeiro lugar, uma análise da FDL em termos absolutos dificultaria encontrar tanto os *outliers* quanto *inliers*. Além disso, gastos ou taxa de gastos insignificantes não seriam captados e não poderiam ser incluídos na análise.

Dessa maneira, uma forma de controlar tanto a existência de gastos não significativos quanto o peso do tamanho do município (fator de elevada distorção da capacidade de gasto) seria através da taxa do gasto na FDL em relação à receita corrente líquida⁶ (RCL) municipal. Isso permite que, conforme o objetivo da análise, também se pudesse captar não só um aumento do gasto com a agenda, mas também um maior peso relativo para o gestor, o que resultaria em pressão de ciclos políticos.

Porém, tal técnica não foi suficiente para garantir uma melhor capacidade de análise com relação à variável principal. As informações não compatíveis com a realidade orçamentárias dos municípios precisavam ser extraídas, em termos de sobrevalorização e subvalorização. Assim, o uso de métodos estatísticos simples, como percentil e intervalo de classes, contribuiu em uma escala reduzida, mas não menos importante, para que resultados espúrios que ‘enviesassem’ a pesquisa fossem identificados. A aplicação dos métodos de análise dos percentis e intervalos de classes poderiam substancialmente ampliar o grau de segurança para tratar com a variável FDL em relação a RCL. Em primeira instância, optou-se por eliminar observações através da análise da estatística de distribuição dos percentis. Desse modo, foram feitas simulações de possíveis recortes dos limites inferiores e superiores a fim de aproximar o gasto de um padrão normal.

A tabela (1) apresenta as estatísticas dos percentis para três critérios preliminares para a variável taxa de gasto municipal na FDL e identificação de *inliers* e *outliers*. O primeiro intervalo (D1) demonstra como os dados gerais estão distribuídos sem qualquer procedimento para filtrar os dados. Em relação à segunda distribuição (D2), aplicou-se alguns critérios para extração das ausências de informação. Na distribuição (D3), o critério é mais rígido, excluindo o percentil 1% e 95% da análise da segunda simulação (D2) de maneira a garantir que a segunda análise para filtro seja consistente e garanta qualidade para a análise.

⁶ Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas deduzindo-se as transferências tanto por determinação constitucional ou legal.

Tabela 1: Distribuição das observações por percentil na variável Taxa de Gasto na FDL

Distribuição do FDL em relação a RCL (%)			
Percentil	D1	D2	D3
1%	0	0,01	0,02
%	0	0,08	0,09
10%	0,09	0,16	0,17
25%	0,33	0,40	0,40
50%	0,77	0,82	0,82
75%	1,42	1,47	1,44
90%	2,32	2,38	2,39
95%	3,12	3,19	2,98
99%	5,62	5,72	4,52
99%-1%	209,42	209,42	4,50
Missing*	-	2813	597
N	42885	40072	39475

Fonte: Elaboração própria

Na análise de estatísticas descritivas dos percentis foi possível, de maneira preliminar, apontar as primeiras evidências de possíveis problemas de inconsistência de dados. Na estatística de distribuição dos percentis (D1) foi considerado o total de observações incluindo os *missings* e os gastos registrados como zero. É possível perceber que há um conjunto significativo de observações com ausência de informação ou ausência de gasto, totalizando 2813 registros (6,5%). Além disso, há registros incompatíveis com a capacidade fiscal do município. A constituição obriga os municípios a empenharem ao menos 25% da RLC com educação e 15% com a saúde.

Além disso, boa parte da parcela restante do orçamento é consumida com a administração pública, principalmente em municípios pequenos. O resíduo do orçamento é expressivamente pequeno, porém demandado por diversas agendas como infraestrutura, urbanização e segurança. Há uma taxa de recursos não comprometidos com políticas constitucionais tendendo a zero ou próximo para a maior parte dos municípios brasileiros.

Taxa de gastos que consomem uma elevada parcela do orçamento com a FDL não seria compatível e nem racionalmente compreensível como comportamento municipal para política de esporte e lazer. Ao menos 40% do orçamento é restrito constitucionalmente para alocações específicas. Porém, a análise das simulações dos percentis revela registro acima de 60%, o que resultaria no crime de responsabilidade fiscal⁷.

⁷ Lei Complementar 101 de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na análise do D2, foram extraídos os *missings* – apesar de ser um comportamento possível, não contribui para avaliação do impacto político na taxa de gasto na FDL. Apesar disso, através do D2 pode-se formalizar no D3 o primeiro parâmetro estatístico para extração de *inliers* e *outliers*. No D3 foram excluídos da amostra gastos inferiores ao percentil 1% e 99% do D2. Mesmo com aparente resultado de melhora, somente esse critério não permite avaliar com precisão as informações. De maneira complementar, uma análise de intervalos iguais possibilita uma melhor classificação das informações.

As análises de distribuição dos percentis e intervalo de classes são complementares, já que ambas são instrumentos corretivos para análise quanto à estrutura e qualidade das observações. A consolidação da amostra só é possível após aplicação desse robusto tratamento. Como mencionado, a análise, na tabela (2), apresenta os intervalos de distribuição por classes iguais. Essa análise completa a primeira análise apresentada na tabela (1), pelo fato de que extrair pelos percentis poderia introduzir na amostra valores com uma relativa aproximação dos limites dos percentis.

Igualmente, como realizado nos percentis, foram realizadas três simulações mantendo as especificações aplicadas na análise dos percentis. O C1 representa a mesma estrutura de distribuição dos dados no D1, porém por intervalos iguais. Assim, no C2 e C3, semelhantemente, são as classes com as especificações do D2 e D3, respectivamente. Nesta tabela é vista com mais clareza a incompatibilidade de gasto tanto no C1 como no C2.

Tabela 2: Distribuição por Intervalo de Classes Iguais (ICI) das observações

C1			C2			C3		
Classes	f	rf(%)	Classes	f	rf (%)	Classe	f	rf (%)
[0; 12,44)	42194	99,9	[0,00; 12,44)	40037	99,9	[0,02; 0,34)	8474	21,5
[12,44; 24,88)	24	0,06	[12,44; 24,88)	24	0,06	[0,34; 0,68)	8414	21,31
[24,88; 37,32)	2	0,00	[24,88 ; 37,32)	2	0,00	[0,68; 1,02)	6677	16,91
[37,32; 49,76)	2	0,00	[37,32; 49,76)	2	0,00	[1,02; 1,36)	5059	12,82
[49,76; 62,21)	2	0,00	[49,76; 62,21)	2	0,00	[1,36; 1,70)	3363	8,52
[62,21; 74,65)	1	0,00	[62,21; 74,65)	1	0,00	[1,70; 2,04)	2268	5,75
[74,65; 87,09)	0	0,00	[74,65; 87,09)	0	0,00	[2,04; 2,38)	1619	4,10
[87,09; 99,53)	0	0,00	[87,09; 99,53)	0	0,00	[2,38; 2,72)	1039	2,63
[99,53; 111,9)	0	0,00	[99,53; 111,9)	0	0,00	[2,72; 3,06)	741	1,88
[111,9; 124,4)	1	0,00	[111,9; 124,4)	1	0,00	[3,06; 3,40)	518	1,31
[124,4; 136,8)	1	0,00	[124,4; 136,8)	1	0,00	[3,40; 3,74)	368	0,93
[136,8; 149,3)	0	0,00	[136,8; 149,3)	0	0,00	[3,74; 4,07)	280	0,71
[149,3; 161,7)	0	0,00	[149,3; 161,7)	0	0,00	[4,07; 4,41)	213	0,54
[161,7; 174,1)	0	0,00	[161,7; 174,1)	0	0,00	[4,41; 4,75)	141	0,36
[174,1; 186,6)	0	0,00	[174,1; 186,6)	0	0,00	[4,75; 5,09)	127	0,32
[186,6; 199,0)	0	0,00	[186,6; 199,0)	0	0,00	[5,09; 5,43)	109	0,28
[199,0; 211,5)	2	0,00	[199,0; 211,5)	2	0,00	[5,43; 5,77)	65	0,16

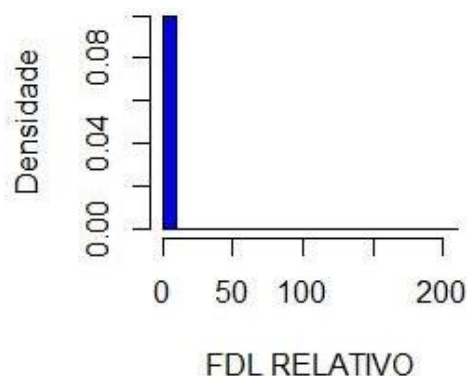
Fonte: Elaboração própria

A distribuição C1, a partir das primeiras classes, já demonstra e reforça o que foi apontado na análise dos percentis. Ao menos 34 observações de taxa de gasto estão acima de 12% em relação à RLC. Considerando um limite bastante elevado de 12%, houve registro não condizente com as limitações financeiras municipais. Em C2, mesmo extraindo os *missings*, não há melhora substantiva na amostra, convergindo com que foi apontado em D2. Aplicando as restrições idênticas de D3, na amostra da C3 a distribuição torna-se mais próxima de uma realidade possível para taxa de gasto para a agenda.

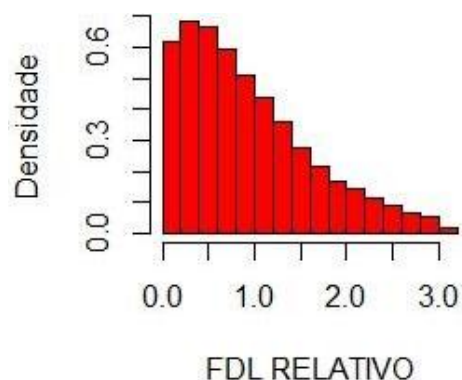
No C3, o ajuste metodológico permite que sejam incluídas apenas informações de relativo valor compatível com o orçamento. Mesmo assim, uma medida de rigor técnico poderia indicar que fosse excluído a partir do intervalo entre 2,72 a 3,06, mantendo ao menos 95% das observações conforme a C3. O gráfico (1) demonstra a estrutura dos dados quando não tratados comparativamente com os dados após o tratamento. A validação do instrumento pode ser interpretada pela aproximação de uma distribuição normal representada no gráfico.

Gráfico 1: Histograma dos Dados Não-Tratados e Dados Tratados

a) Distribuição das informações brutas do FDL



b) Distribuição das informações tratadas do FDL



Fonte: Elaboração própria

Os gráficos da distribuição do gasto na FDL permitem que algumas considerações sejam realizadas para compreender a importância da mineração dos dados da variável principal. No gráfico 1(a) é possível identificar que a distribuição se distancia muito de uma distribuição normal. Além disso, houve registros em que o gasto com FDL correspondeu a 200% da receita corrente líquida. No gráfico 1(b), após os procedimentos de recorte da amostra pelos critérios anunciados anteriormente, a distribuição se aproxima de uma distribuição normal. Posto isso, considerou-se a amostra mais bem ajustada para prosseguimento da análise de maneira a melhorar a compreensão da importância dos resultados.

Entretanto, para manter a análise apenas de municípios que sinalizaram interesse na agenda esportiva realizando gastos anuais em ao menos oito períodos examinados, foi necessário excluir unidades municipais em que houve ausência de informação de gasto em menos de oito períodos. Dessa maneira, pode-se manter na análise um número expressivo de municípios por períodos. A ausência de informação em determinados períodos não prejudica a análise, uma vez que há margem institucional para não aplicação de recurso (inação). Porém, o objetivo da pesquisa é atentar-se para o comportamento dos municípios com maior intervalo de tempo gasto com a FDL.

Assim, o método econométrico que contempla todas as restrições aplicadas é o de painel desbalanceado. Isso não culmina em uma análise fragilizada, porém atende

a possibilidade de não haver interesse no gasto por parte do município no período, além de não perder graus de qualidade incluindo municípios nos quais não houve interesse em gastar com esporte e lazer na maior parte do período analisado. Se fosse também analisado gasto com saúde e educação, a restrição de gastos continuado, em todos os períodos, deveria ser atendida por uma questão constitucional que impõe gastos anuais mínimos.

3.1.1 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

As variáveis explicativas ao menos devem estar em consonância com o principal objeto de estudo da pesquisa. O conjunto de variáveis permite identificar tanto ciclos oportunistas como também partidários. Diante disso, as principais variáveis explicativas são: Partidos Políticos, Percentual de Aceitação Política e Reeleição. Essas variáveis são fundamentais para que seja possível identificar a existência ou não de ciclos políticos eleitorais utilizando como instrumento de manipulação o gasto público no esporte e lazer ponderado pelo peso orçamentário da agenda.

A definição ideológica partidária no Brasil não é tão simples de definir. Os partidos, apesar da inclinação ideológica, compõem governo com os mais diferentes espectros políticos, o que diminui sua densidade ideológica na gestão. Para Rodrigues (2002), os partidos classificados como de direita são: DEM, PSC, PP, PSL, PL, PSD, PFL. Já os partidos de esquerda são: PDT, PT, PC do B, PSB, PMN, PPS, PV, PCB, PSOL e REDE. Para classificar os partidos de centro, foi considerado tanto o que propõem os autores como também o critério de exclusão simples. Assim, eles foram constituídos pelos seguintes partidos: MDB, PTB e PSDB. Os demais partidos são classificados como indefinidos ideologicamente. Apenas foram contempladas na análise as posições ideológicas de direita e esquerda, conforme expresso em Nunes (2017), considerando os partidos de centro como referência.

A variável *dummy* de taxa de participação dos votos válidos capta como o grau de competitividade política local pode impactar a decisão de gasto com esporte e lazer. Seguindo a ideia básica de Novaes e Mattos (2010), foram incluídas diferentes escalas de votos válidos, não somente 50% como sugerem os autores. Para essa variável, foram criadas quatro classes de modo decrescente: mais competitiva, taxa inferior a 40% dos votos validados para o eleito; competição intermediária, de 40% a 54%; e menos competitiva, de 55% a 80%. Casos acima de 80% foram omitidos do modelo

por ser pouco contributivo para a análise considerar menores níveis de competitividade eleitoral.

A variável *dummy* reeleição tem por finalidade identificar qual foi o comportamento dos gestores que se reelegeram em relação ao gasto na FDL. É natural supor que prefeitos competindo uma segunda oportunidade poderiam estar dispostos a mostrar competência e zelo pelo seu capital político.

Desse modo é possível evidenciar as hipóteses de manipulação política via agenda de esporte e lazer (FDL). Assim, assume-se como hipótese principal que a agenda FDL é um instrumento sensível à manipulação política com finalidade eleitoreira. A segunda hipótese fundamental é que as diferentes posições ideológicas têm impacto quanto ao gasto, sugerindo que partidos de esquerda têm maior propensão a gastar com agendas sociais, e partidos de direita uma menor propensão com essas agendas (controle fiscal).

A terceira hipótese de trabalho é que municípios que tiveram eleições competitivas buscaram, via agendas socialmente sensíveis, mostrar maior preocupação com o bem-estar. Ou seja, uma pequena proporção de votos que garantissem a posição de eleito, demonstraria que pequenos detalhes seriam determinantes para a definição das prioridades da sociedade. Assim, estão, em tese, respondendo aos estímulos da agenda social que é sensível aos eleitores. Portanto, seria possível verificar tanto a hipótese teórica oportunista como também a ideológica, expressamente como vetor (P) na equação de estimação. As demais variáveis foram incluídas como controles, melhorando assim a qualidade do resultado e especificação do modelo.

3.1.2 VARIÁVEIS DE CONTROLE

Em relação às variáveis de controle, incorporou-se fatores sociais, econômicos e demográficos. A inclusão delas no modelo econométrico permite uma melhor análise dos coeficientes estimados para a hipótese principal da pesquisa, relacionada com o papel dos ciclos políticos no comportamento das despesas discricionárias com FDL, melhorando a especificação e o ajustamento do modelo.

Assim, incorporou-se como variáveis de controle as taxas de atendimentos no município com diabetes, hipertensão e obesidade, como forma de controle das condições de saúde da população e as mortes por agressão como indicador de violência no município. Destaca-se que o sinal da relação entre gastos em FDL e a prevalência

de doentes crônicos pode ser dúbio. Por exemplo, devido à elevada taxa de problemas de saúde pública, a gestão local teria incentivos para gastar com esporte e lazer. Também, devido aos elevados índices de fatores de risco à saúde pública, os gestores podem estar menos propensos a gastar com esporte e lazer e alocar mais recursos para o orçamento da saúde. Em relação à violência (capturada pelas mortes por agressão), espera-se que localidades com maiores índices sinalizem para a gestão local preferência por despesas relacionadas à FDL, com o escopo, por exemplo, de minimizar riscos de os jovens serem atraídos pelo mundo do crime.

Também incorporou variáveis categóricas para classe populacional. As classificações dos extratos populacionais seguiram a seguinte definição: classe 1 (CP 1), até dez mil habitantes; classe 2 (CP 2), acima de dez mil habitantes e até vinte mil/habitantes; classe 3 (CP 3), acima de vinte mil habitantes até cinquenta mil/habitantes; classe 4 (CP 4), acima de cinquenta mil habitantes e até cem mil habitantes; e classe 5 (CP 5) acima de cem mil habitantes. O objetivo foi diferenciar o comportamento dos municípios dado o seu tamanho populacional.

Uma vez que a análise é multivariada, a inclusão dessas variáveis possibilita uma maior dimensão dos possíveis determinantes para alocação de recurso municipal com esporte e lazer em um cenário de incentivo à inação. Se fosse aplicada uma escala em termos de importância, os fatores fiscais e econômicos são posteriores aos políticos.

As variáveis econômicas inseridas na análise captam os fenômenos oriundos da atividade econômica e também da atividade fiscal nos municípios. A variável taxa de participação no PIB reflete o peso do PIB municipal frente ao PIB total das regiões sul e sudeste por período. A variável taxa de arrecadação própria mede a capacidade do município em gerar recursos próprios em relação à receita corrente por período. No sentido de apontar a dependência de recursos externos, ou seja, gerados fora da esfera municipal, utilizou-se a participação do Fundo Participação Municipal (FPM) como *proxy* para captar a limitação local fiscal.

Na tabela (3), são apresentadas as características das variáveis quanto à especificação e adequação para a avaliação da variável taxa de gasto na FDL. A finalidade aqui é observar a relação esperada e conhecimento estatístico das variáveis. A tabela foi dividida em variáveis quantitativas e variáveis qualitativas.

Tabela 3: Estatística Descritiva

Variáveis Quantitativas					
	Média	Desv. Padr.	Min	Max	Sinal
Participação no PIB	0,03676	0,36169	0,00023	17,55	+
Taxa de Arrecadação Própria	6	7	0,00002	81	+
Taxa de Dependência (FPM)	35	16	0	97	-
Taxa de Agressão	14	18	0	700	*
Taxa de Diabetes	102	96	0	2.947	*
Taxa de Hipertensão	66	102	0	4.703	*
Taxa de Obesidade	5	15	0	748	*
Variáveis Qualitativas					
	Nº Obs.	Qualificação	Distribuição	%	Sinal
Classe Populacional 1 [0; 10 mil/hab)	37399	1	19121	21,12%	-
		0	18281		
Classe Populacional 2 [10 20 mil/hab)	37399	1	7693	20,57%	-
		0	29709		
Classe Populacional 3 [20; 50 mil/hab)	37399	1	5885	15,73%	-
		0	31517		
Classe Populacional 4 [50; 100 mil/hab)	37399	1	2209	5,91%	+
		0	35193		
Taxa de Eleição [0; 40) %	37399	1	2650	7,09%	+
		0	34752		
Taxa de Eleição [40; 55) %	37399	1	18867	50,44%	+
		0	18535		
Taxa de Eleição [55; 80) %	37399	1	13774	36,83%	-
		0	23628		
Taxa de Eleição [80; 100) %	37399	1	2111	5,64%	-
		0	35291		
Reelegeram-se	37399	1	25106	67,13%	+
		0	12296		
Esquerda	37399	1	9417	25,18%	+
		0	27985		
Direita	37399	1	9829	26,28%	-
		0	27573		

Fonte: Elaboração própria

*Sinal esperado indefinido

3.2 MODELO ECONOMETRICO

Os dados estão estruturados em um painel. A metodologia de dados em painel tem características que englobam dois comportamentos como variação de indivíduos e variações das informações no tempo. De acordo com Baltagi (2008), uma das principais características dos dados em painel é que ele assume tanto as propriedades de séries temporais (variação no tempo) como também as de dados de corte (variação de

indivíduo). Os termos i são especificação de municípios diferentes e o termo t denota diferentes períodos.

Na equação (1) é possível identificar a estrutura de uma regressão com dados em painel, onde (Y_{it}) representa a variável dependente que neste trabalho é definida como a taxa das despesas municipais na função desporto e lazer sobre as receitas líquidas (FDL/RecL). O termo α_i é o coeficiente de efeito fixo e β o coeficiente, de matriz $(K \times 1)$, que em Gujarati (2012) expressa os coeficientes das variáveis explicativas para cada município como valores do próprio desvio em relação aos valores médios. O parâmetro δ_t expressa uma variável *dummy* de tendência macroeconômica.

O vetor P é formado pelas principais variáveis explicativas deste trabalho, pois, com base nos objetivos, buscou-se verificar a relação entre os gastos realizados e as variáveis políticas. Nele encontram-se variáveis que medem o comportamento em períodos eleitorais. Isso expressa a hipótese de manipulação oportunista quanto ao orçamento municipal. Além disso, o vetor também capta as pressões ideológicas para tal gasto. Há também fatores políticos como características dos gestores (sexo e nível educacional) para controle do vetor P_{it} . O vetor também engloba se houve reeleição por parte do gestor.

Ademais, o vetor X_{it} capta variáveis de natureza social, econômica e de saúde pública, que objetiva um melhor controle das relações. A inclusão dessas variáveis permite uma melhor especificação do modelo. É importante destacar que as variáveis relacionadas à saúde têm como hipótese de que um maior gasto com esporte e lazer, possivelmente pode gerar mudanças de comportamento social que resultem em redução de agravamento em situações em que a prática de esporte e lazer gera melhoras nos quadros. A equação 1 expressa o modelo descrito conforme os objetivos definidos neste trabalho.

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma P_{it} + \beta X'_{it} + \delta_t + u_{it} \quad i= 1, \dots, N \quad t= 1, \dots, T \quad (1)$$

O modelo empírico desta pesquisa converge com a metodologia de diversos trabalhos que avaliaram ciclos políticos eleitorais, porém, para diferentes áreas. Gregório, Cassuce e Santos (2011) apontam que os dados em painel têm característica de serem de análises com maior variabilidade e quantidade de informações, além de

reduzir possíveis colinearidades, o que garante maior grau de liberdade para a análise.

Para Veloso e Bornhold (2016), os dados em painel captam não só a dinâmica da variável dependente, mas também do conjunto de variáveis explicativas, uma vez que também estão em função do tempo. Portanto, há um conjunto de elementos robustos o qual qualifica que o procedimento de modelo de efeitos fixos é o mais adequado e consistente para esta análise. Há, dessas formas, evidências claras de que o trabalho segue de acordo com a literatura indicada para análise de ciclos políticos eleitorais. Obviamente, de forma complementar, a análise será completada com análises descritivas do conjunto de informações para dar maior clareza e fundamentos para essa análise.

Portanto, o modelo de análise é um painel desbalanceado estimado por efeito fixo. A definição entre efeito fixo e aleatório foi atestada através do teste de Hausman. A hipótese nula do teste é que o melhor efeito para analisar para o conjunto de dados é o aleatório. Porém, rejeitou-se a hipótese nula a 5% de significância, aceitando a hipótese alternativa de efeito fixo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise se subdivide em duas etapas. A primeira, com caráter descritivo, avaliou tanto o comportamento do gasto de maneira agregada ao longo do tempo como por classe populacional. A segunda etapa consiste na análise dos resultados do modelo econométrico estimado. Foram realizadas seis estimações comparativas entre os efeitos fixo e *pooled*, do modelo mais simplificado, ou seja, considerando apenas fatores políticos. Um modelo (2) intermediário, relacionando fatores políticos e sociais. Por último, um modelo (3) mais rebuscado que considera fatores políticos, econômicos e sociais.

Os municípios brasileiros são heterogêneos quanto ao comportamento com políticas públicas sociais. A liberdade alocativa, ou seja, possibilidade ampla de escolha para alocação de recursos públicos é um fator positivo para promoção de políticas públicas de esporte e lazer. Porém, a restrição orçamentária somada ao grau de prioridade é um vetor contrário para aplicação de recurso na FDL. Essa característica pode ser observada em boa parte dos municípios brasileiros.

Pode-se dizer que um dos principais marcos para a FDL veio através da emancipação do esporte e lazer como um Ministério entre 2003 e 2016. Isso trouxe

substancialmente um novo status à agenda com a oferta de políticas que poderiam ser descentralizadas pelos municípios como o Programa Segundo Tempo (PST) e Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

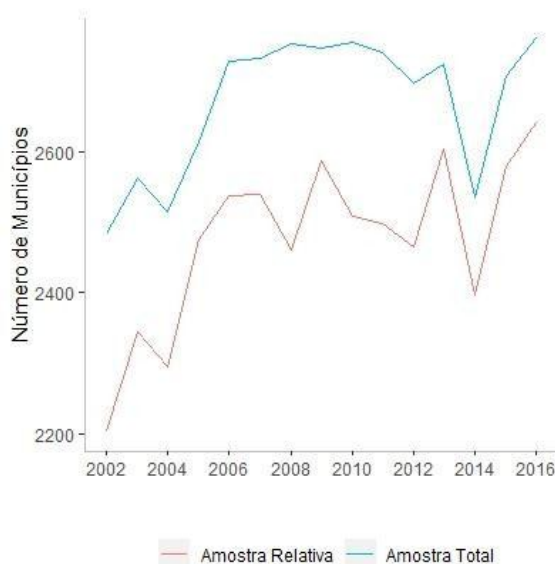
O gráfico (2) traz um panorama do comportamento municipal em termos de registro de alocação na FDL, e também a participação relativa da mostra em relação ao total de municípios que apresentaram registro de gasto com esporte e lazer. Como pode ser observado, durante a série houve diferentes comportamentos por parte dos municípios. Um fato a destacar é o número de municípios que registraram gasto na FDL ao final do período. É possível perceber um incremento no número de municípios que aplicaram recursos na FDL. O patamar de entrada representa a menor adesão da série e os de saída são os mais altos.

A curva alaranjada representa o número de municípios por período que registraram interesse na FDL que foram incluídos na análise. Apesar da variação, comportamento justificado pela liberdade alocativa, é possível perceber adesão elevada (acima dos 80%) e crescente conforme o gráfico (2.b). O único período em que houve uma expressiva redução foi em 2014, que possivelmente tem relação com o cenário político e econômico que já pressionava por redução dos gastos públicos. De outra forma, a sinalização do governo federal com gastos expressivos para atender a copa do mundo pode ter gerado desincentivo para os municípios se preocuparem com a FDL diante da dificuldade orçamentária para fazer frente a essa competição.

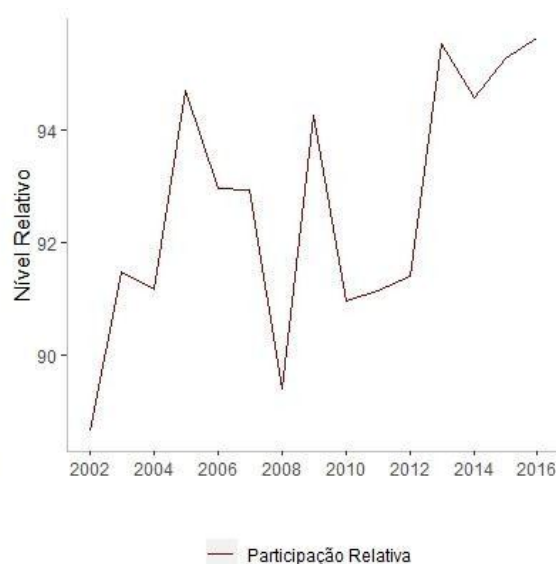
A curva azul representa o total de municípios que registraram gasto na FDL sem considerar especificamente os municípios que estão foram inclusos na análise, conforme o gráfico (2.a). Os procedimentos metodológicos produziram uma amostra mais seletiva e alto poder de adesão à FDL. É possível identificar no gráfico (2.b) que, ao menos na maior parte do período, 90% dos municípios que realizaram gasto estavam presentes na análise ao longo do tempo desse grupo. Esse fato sinaliza que a FDL tem um importante espaço no orçamento municipal, mesmo que não expressivo financeiramente, como outras agendas. Mas, mesmo assim, diante da inação, os resultados destacam a importância da agenda esportiva para os municípios das regiões sul e sudeste do Brasil.

Gráfico 2: Evolução do número de municípios com gasto registrado na FDL em comparação com a amostra de municípios analisada

2.a: Evolução da adesão total e relativa dos municípios com gasto na FDL



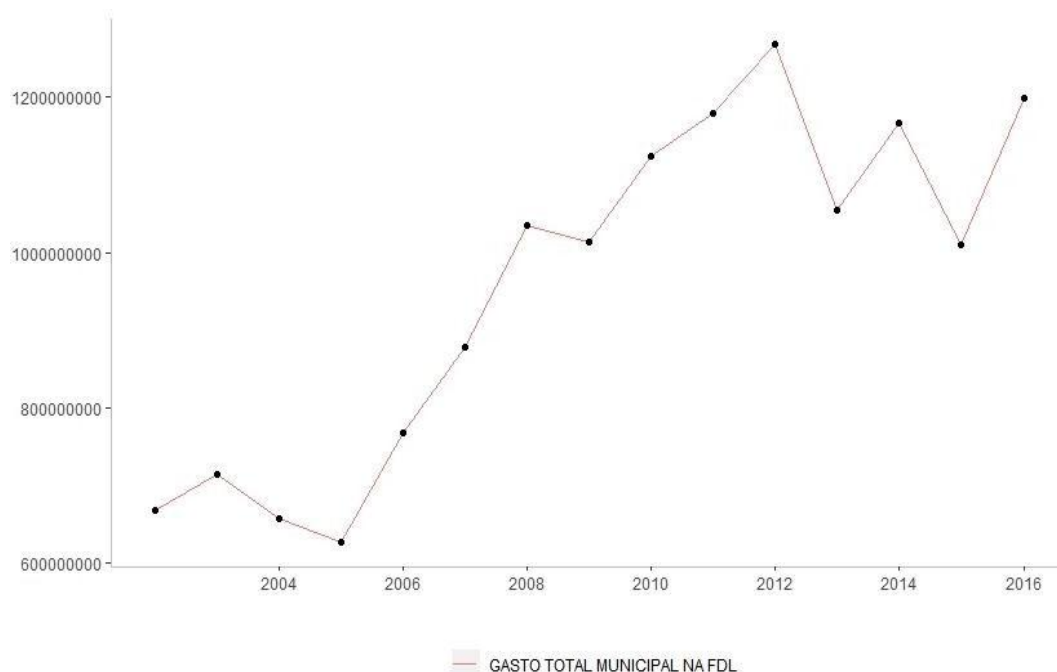
2.b: Participação Relativa ao longo do período – [%]



O gráfico (3) apresenta o fluxo de recursos aplicado na agenda durante o período 2002-2016. O total de gasto possibilita avaliar a injeção de recursos durante o período, como também sinaliza o custo de oportunidade frente ao recurso, a priorização de políticas públicas sociais de esporte e lazer. Até 2012, é possível perceber uma trajetória crescente na ampliação dos gastos e baixa variação em termos de retração do volume de recursos. Isso é percebido pela inclinação da trajetória que se manteve com alterações pequenas, porém positiva. Já no segundo período (2012 a 2016) houve uma tendência clara de retração dos recursos com elevada variação no comportamento alocativo-financeiro.

A variação dos recursos com momentos de retração e momentos de expansão, observados no gráfico 3, pode sinalizar que os *policy makers* possuem incentivos para fazer uma alocação financeira interessada. Ou seja, os resultados apontam variações em termos de gasto agregado dos municípios com as premissas básicas da análise aqui pretendida, variação na alocação para atender a interesses da agenda política.

Gráfico 3: Evolução do gasto na FDL no período 2002-2016 em R\$



Fonte: Elaboração própria

O gasto agregado pouco permite analisar como os diferentes extratos populacionais contribuíram ao longo do tempo na FDL. Uma vez que há municípios de diferentes tamanhos, é natural que municípios com menor população tendem a gastar menos e municípios maiores tendem a gastar mais em termos absolutos. Porém a maior parte dos municípios da região sul e sudeste são classificados como pequenos e de médio porte. Além disso, o gráfico (3) não permite uma visualização se o padrão de gasto segue o comportamento apresentado.

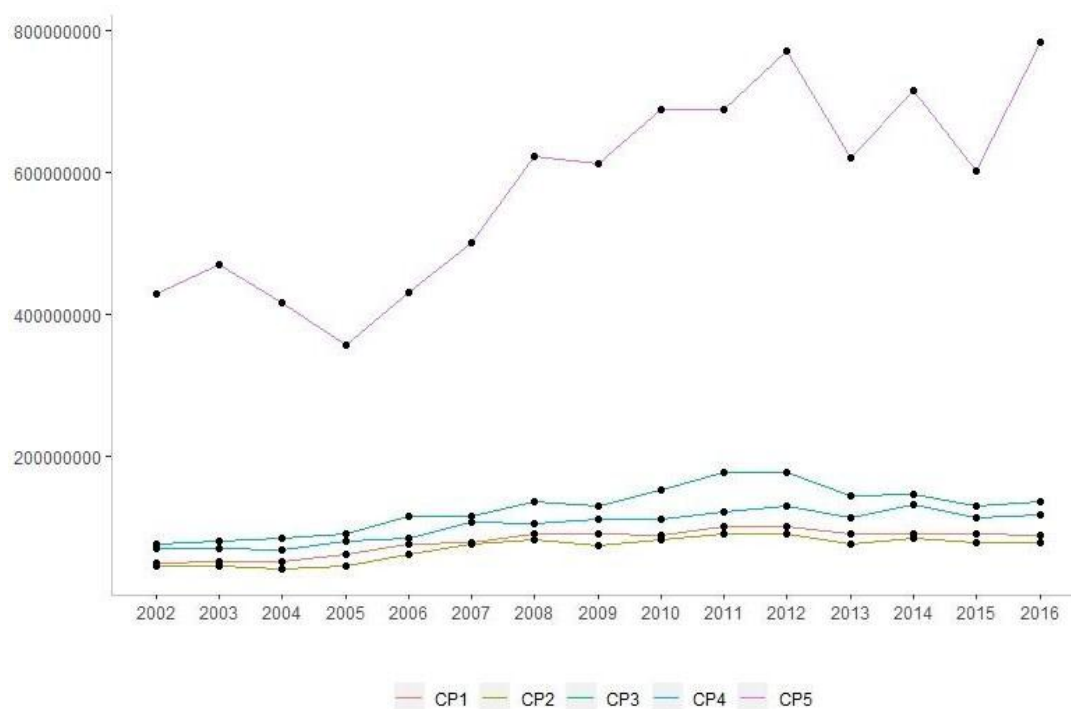
As classes populacionais foram definidas conforme o IBGE. A metodologia aplicada pelo instituto estratifica as classes populacionais em nove grupos. Porém, neste trabalho flexibilizou-se essa metodologia, resultando em apenas 5 classes, de acordo com o método do IBGE. As três primeiras classes definidas pelo instituto foram compactadas na classe populacional CP 1. As demais seguem exatamente o mesmo padrão usado pelo IBGE. A classe populacional CP 2, designada para cidades acima de dez mil habitantes até vinte mil habitantes. A classe populacional CP 3 representa estratos acima de vinte mil habitantes até cinquenta mil habitantes. A classe populacional CP 4 qualifica os municípios acima de cinquenta mil habitantes até cem mil habitantes. Na última classe, CP 5, estão os municípios acima de cem mil

habitantes.

Esse procedimento metodológico permite avaliar qual é o comportamento ao longo do tempo agregado dos municípios que são similares em termos populacionais. No gráfico 4, é possível visualizar, na curva roxa, que os municípios com mais de cem mil habitantes, de maneira agregada, têm comportamento de gasto similar à trajetória agregada total apresentada no gráfico (2). Somente durante o período de 2010 a 2012 os comportamentos não convergem. Na série agregada entre 2010 a 2012 houve um aumento de gasto. Contudo, a classe populacional acima de cem mil habitantes no mesmo período teve uma pequena diminuição de gastos.

As demais classes possuem uma trajetória mais suavizada, isto é, o gasto agregado tem tendência horizontal com pequenas variações ao longo do tempo. É possível destacar que, mesmo diante de classes populacionais numerosas, em relação aos municípios, em fluxo de gasto o somatório é menor quando comparado com os municípios acima de cem mil habitantes. Outro comportamento que merece destaque é em relação à classe populacional até dez mil habitantes. Por se tratar de municípios pequenos, deveria ser a classe com menor gasto agregado quando comparada com as demais. Essa premissa não seria válida se o número de municípios fosse muito grande, de maneira que o somatório dos gastos compensasse o somatório das demais classes. Porém, no gráfico é possível perceber, através da curva vermelha, que essa classe superou os gastos dos municípios entre dez mil habitantes e vinte mil habitantes.

Gráfico 4: Gasto total por Classe Populacional entre 2002 e 2016 em R\$



Fonte: Elaboração própria

O gráfico (4) apresenta os gastos agregados na FDL por tamanho de município. A avaliação do gasto por classe populacional consiste na identificação das flutuações quanto ao volume de gasto. A compactação permite identificar graficamente quais são as categorias de municípios que mais aplicam recursos com políticas públicas de natureza esportiva. Diante disso, é possível perceber os diferentes atores e suas participações na participação da FDL nas gestões municipais.

O Gráfico (4) traz de forma clara a existência de 2 grupos distintos quando distribuídos por classe populacional (CP). Há um grupo formado pelas cidades até 100 mil habitantes (CP 1; CP 2; CP 3; CP 4), grupo 1, e outro formado pelas cidades acima de 100 habitantes (CP 5), grupo 2. Importante destacar que, quando comparamos os gráficos 2 e 3, os resultados expressos no gráfico 2 representam muito mais o comportamento da CP 5 do que do conjunto da população. São esses municípios que apresentam grande capacidade de alocação na FDL.

Nas demais faixas populacionais o comportamento foi diferenciado ao longo do tempo. É possível salientar que o número de municípios variou ao longo do tempo. Contudo, a variação não foi expressiva o suficiente para gerar distúrbios significativos. Logo, as flutuações decorrem do fluxo de recurso e não puramente de um aumento no

número de municípios que tiveram interesse em aplicar recursos no esporte e no lazer.

O comportamento da CP 1 até a CP 4 é bastante similar. Apenas em alguns períodos há uma pequena diferenciação, porém, nada significativo. O esperado foi comportamentos com um certo grau de diferenciação de forma escalar. A distância entre o grupo dos municípios acima de 100 mil habitantes em relação às demais classes populacionais releva que os municípios grandes têm uma maior participação no fluxo de gasto e são sensíveis a flutuações de outras naturezas, como mostram as oscilações.

No gráfico, os efeitos de uma possível utilização da agenda com finalidade política-eleitoral parecem bastante suavizados em comparação ao que ocorre com o somatório de gasto dos municípios acima da classe 5. Mas isso não significa a ausência ou ocorrência de comportamentos intensivos com calendário eleitoral.

Primeiro, municípios menores (Classe 1) tenderiam a aplicar menos recurso que os municípios da classe 2, e assim sucessivamente. Entretanto, o gasto total dos municípios da classe 1 é maior do que o somatório da classe seguinte durante todo o período. De modo semelhante ocorre com os municípios da classe 3 e classe 4. Além disso, os municípios acima de 100 mil habitantes (classe 5), tem um fluxo de gasto total muito superior ao das demais classes. E também o comportamento da curva que representa o gasto total dessa classe populacional é muito similar ao do gasto total apresentado no gráfico 1.

É possível identificar que houve um crescimento real no gasto em todas as categorias. Porém o mais expressivo ocorreu nos municípios da classe 5. Não se sabe se esse comportamento foi em decorrência das questões relacionadas à decisão do país-sede para a Copa do Mundo FIFA 2014, ocorrida no ano de 2007.

Além disso, é possível identificar, apesar de leve nas categorias populacionais CP 4, um crescimento real dos gastos com esporte e lazer quando agregados. O resultado mais expressivo foi observado na categoria CP 5. A partir de 2012 essa categoria passou a ter comportamento mais flexível, variando ao longo do restante da série.

A tabela (4) mostra, em termos gerais, o comportamento dos grupos quando ponderado o gasto em relação à receita corrente líquida, de modo a apresentar o comportamento médio. Desse modo, é possível captar qual foi o espaço médio da FDL

no orçamento municipal, bem como o nível de desigualdade entre grupos. A observância de diferenciação de magnitudes e padrões de gastos relativos com esporte e lazer amplia a discussão no tocante aos determinantes. É natural e razoável supor que municípios maiores teriam proporcionalmente maiores liberdades para alocação de recursos com políticas públicas dessas naturezas. Neste sentido, as informações disponíveis na tabela 4 possibilitam identificação desse fenômeno.

Tabela 4: Estatística Descritiva da FDL em relação a REC geral e por classe populacional da FDL de 2002-2016

	Geral		CP 1 [0 ;10000)		CP 2 [10000; 20000)		CP 3 [20000; 50000)		CP 4 [50000; 100000)		CP 5 [100000; +)	
Ano	Média	Desv.Pa	Média	Desv.Pa	Média	Desv.Pa	Média	Desv.Pa	Média	Desv.Pa	Média	Desv.Pa
2002	0,98	0,76	0,92	0,77	1,04	0,75	1,12	0,75	0,97	0,72	0,95	0,67
2003	0,94	0,71	0,89	0,73	0,99	0,7	1,05	0,69	0,96	0,71	0,93	0,66
2004	0,92	0,72	0,87	0,72	0,98	0,72	1,05	0,71	0,9	0,71	0,88	0,64
2005	0,84	0,66	0,8	0,65	0,84	0,61	0,97	0,69	0,9	0,71	0,86	0,64
2006	0,98	0,7	0,96	0,73	1,03	0,69	1,04	0,67	0,96	0,69	0,9	0,63
2007	0,99	0,72	0,96	0,74	1,02	0,68	1,08	0,71	0,94	0,74	0,94	0,66
2008	1,07	0,75	1,06	0,77	1,11	0,73	1,13	0,74	0,98	0,69	0,91	0,63
2009	0,85	0,65	1,87	0,69	0,83	0,63	0,86	0,6	0,83	0,61	0,70	0,47
2010	1,02	0,72	1	0,75	1,04	0,67	1,1	0,69	1,01	0,7	0,93	0,65
2011	1,04	0,73	1,02	0,76	1,04	0,68	1,12	0,71	1,07	0,72	0,91	0,62
2012	1,04	0,73	1,04	0,76	1,04	0,67	1,12	0,7	1,03	0,73	0,9	0,63
2013	0,84	0,62	0,85	0,67	0,83	0,58	0,86	0,57	0,81	0,61	0,78	0,56
2014	0,9	0,64	0,89	0,67	0,94	0,63	0,92	0,58	0,92	0,63	0,81	0,56
2015	0,85	0,61	0,87	0,65	0,85	0,6	0,84	0,52	0,83	0,55	0,76	0,56
2016	0,8	0,6	0,8	0,64	0,81	0,6	0,8	0,53	0,78	0,55	0,72	0,58
Geral	0,94	0,69	0,99	0,71	0,96	0,66	1,00	0,66	0,93	0,67	0,86	0,61

Fonte: Elaboração Própria

A primeira hipótese formulada neste trabalho é que, diante da inexistência de normativos impositivos para aplicação na agenda FDL, possivelmente fatores políticos poderiam pressionar os gestores a aplicarem recurso a fim de promover-se politicamente. Assim, períodos de ciclos políticos poderiam produzir uma pressão para flutuação positiva nesse tipo de gasto público.

As regiões sul e sudeste do Brasil têm elevado dinamismo econômico-financeiro, político e social. Segundo Nasser (2000), em 1997 a região sudeste representava cerca de 56% do PIB nacional, seguido pela região sul com 18% na participação. Ademais, a maior parte da população está concentrada nessas regiões.

No período analisado neste trabalho também houve ganhos quanto a destaque em eventos esportivos de grande porte mundial. Mesmo que a participação dos grandes eventos não tenha abrangido todas as cidades da região, só o fato de ter recebido esses eventos já coloca a região sul e sudeste em destaque. A FDL não necessariamente captura investimento para a realização de eventos, mas possivelmente a estrutura do gasto está compatível com esse fato.

Em uma análise generalizada, o esporte e o lazer em alguns períodos ganharam espaço bastante interessante no orçamento em termos médios. Até o ano de 2013, a participação média da FDL esteve próxima de 1% do orçamento municipal. Isso quer dizer que, mesmo havendo fatores institucionais que induzem a inviabilidade da política de esporte e lazer na esfera municipal, os municípios em média destinaram 1% da receita líquida para realizarem políticas desta natureza.

Em termos de tamanho do município, para os municípios pequenos manter um nível de gasto nessa magnitude expressa que o esporte e o lazer são bastante valorizados nesse conjunto de municípios das regiões sul e sudeste. Diante de um orçamento basicamente engessado em que a saúde detém 15% e a educação 25%, além da máquina pública consumir quase 50% da receita, direcionar 1% significa um apreço diferenciado em relação à FDL. As demais classes seguem comportamento similares, exceto os municípios acima de 100 mil/habitantes.

Utilizando da lógica do peso, os municípios grandes possivelmente possuem um orçamento muito maior do que os demais municípios, principalmente quando esses estão

concentrados nas regiões mais desenvolvidas do país. Desse modo, 1% da receita líquida destinada para esporte e lazer, hipoteticamente, pode representar o que seria 5% da receita líquida de um município pequeno. Porém, o que se observa é que em nenhum período da série os municípios dessa categoria populacional na média realizaram gasto próximo de 1% da receita líquida. Mesmo assim, como mostra o gráfico 3, a classe dos municípios mais populosos foi a que mais gastou com esporte e lazer em termos monetários.

Conforme os objetivos da pesquisa, compreender o gasto com esporte e lazer sobre a ótica municipal requer encontrar quais são os possíveis determinantes deste ao longo do tempo. A mudança da análise em termos descritivos para econométrica permite relacionar diversos fatores e compreender como o gasto com esporte e lazer reagiu a determinadas variáveis. Porém nem toda particularidade que poderia exercer influência na taxa de gasto é possível de ser relacionada, uma vez que o conjunto de variáveis que causam ou têm alguma correlação é diversificado e imensurável em termos de volume, como a existência de secretaria específica e também o nível de instrução do gestor da pasta, que poderiam ser fatores importantes para o reconhecimento da FDL, como também para a qualidade do gasto.

Foram estimados 3 modelos em que cada um contém 2 estimações cada, totalizando 6 estimações. O fato de cada modelo conter duas estimações é devido à análise atender tanto a regressão linear (Estimação I, II, V) como por efeito fixo (Estimação II, IV, VI). Os modelos são crescentes no sentido de especificação. O modelo 1 sugere analisar apenas como os fatores políticos influenciaram o gasto durante o período. Os demais modelos crescem em complexidade, sendo o modelo 2 adicionado na análise de fatores econômicos. No modelo 3, além dos fatores políticos e econômicos, foram incluídos fatores sociais. Desse modo, em nível de especificação e complexidade, o modelo 3 é o mais completo.

A estimação I empilha todas as observações da variável dependente em uma única coluna, ou seja, considera que o parâmetro é único para todas as observações, desconsiderando também as dimensões temporais. Na estimação II do efeito fixo, os parâmetros não são globais, cada unidade transversal tem um intercepto próprio. Na análise foram incluídas variáveis *dummies* para o tempo. A omissão das variáveis de partidos de centro, taxa de voto acima de 80%, classe populacional acima de 100 mil habitantes e a exclusão de algumas variáveis da taxa de dependência permitem que

não haja multicolinearidade perfeita. A tabela (5) apresenta os resultados dos modelos estimados.

Tabela 5: Resultado das estimações

Variáveis	Modelo (1)		Modelo (2)		Modelo (3)	
	Estimação I	Estimação II*	Estimação III	Estimação IV*	Estimação V	Estimação VI*
Reeleição	0,0165** (0,033)	0,0237*** (0,003)	0,0141* (0,066)	0,0235*** (0,004)	0,0181** (0,019)	0,0243*** (0,003)
Part. Esquerda	- 0,0558*** (0,000)	-0,0039 (0,729)	- 0,0661*** (0,000)	-0,0044 (0,701)	- 0,0460*** (0,000)	-0,0041 (0,723)
Part. Direita	- 0,0302*** (0,001)	0,0052 (0,632)	- 0,0250*** (0,004)	0,0052 (0,634)	-0,0208** (0,017)	0,0032 (0,774)
Taxa de Votos [20; 40%)	- 0,0760*** (0,000)	0,0078 (0,752)	- 0,1165*** (0,000)	0,0083 (0,738)	- 0,0862*** (0,000)	0,0041 (0,870)
Taxa de Votos {40; 55%)	- 0,0710*** (0,000)	0,00009 (0,996)	- 0,0842*** (0,000)	0,0003 (0,985)	- 0,0624*** (0,000)	-0,0038 (0,845)
Taxa de Votos [55; 80%)	-0,0338** (0,042)	0,0017 (0,930)	-0,0418** (0,012)	0,0020 (0,918)	-0,0272 (0,107)	-0,0024 (0,902)
Taxa de Participação no PIB			-0,0561*** (0,000)	0,1840** (0,019)	- 0,0289*** (0,000)	0,1874** (0,018)
Taxa de Arrecadação Própria			0,0033*** (0,000)	-0,0020 (0,108)	0,0061*** (0,000)	-0,0020 (0,122)
Taxa de Dependência			- 0,0037*** (0,000)	-0,0020** (0,021)	- 0,0066*** (0,000)	-0,0022** (0,011)
Taxa de Agressão					- 0,0026*** (0,000)	-0,0005** (0,016)
Taxa de Diabetes					- 0,0003*** (0,000)	-0,00007 (0,154)
Taxa de Hipertensão					0,0002*** (0,000)	0,00006 (0,226)
Taxa de Obesidade					0,0022*** (0,000)	0,0003 (0,337)
Classe 1 [0; 10000)					0,3062*** (0,000)	0,1080 (0,363)
Classe 2 [10000; 20000)					0,2789*** (0,000)	0,1206 (0,279)
Classe 3 [20000; 50000)					0,2554*** (0,000)	0,0779 (0,461)
Classe 4 [50000; 100000)					0,1157*** (0,000)	0,0890 (0,298)
Constante	1,0306 (0,000)	,9493 (0,000)	1,1305 (0,000)	1,0296 (0,000)	0,9427 (0,000)	0,9521 (0,000)
Efeito Fixo	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Tempo	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Nº Observações	37399	37399	37398	37398	36260	36260

Fonte: Elaboração própria

* Estimação robusta: aplicado o método desenvolvido primeiramente por Huber (1967) e posteriormente por White (1980; 1982) de estimação com erro padrão robusto, ou seja, o método foi desenvolvido

identicamente por ambos autores em períodos diferentes.

No modelo 1, que analisa com exclusividade as variáveis políticas, a hipótese testada é que esses fatores afetam os gastos dos municípios na FDL. Desse modo, supõem que, mesmo considerando a pressão institucional à inação, os políticos utilizariam os recursos da FDL como forma de fortalecer os interesses políticos dos *policy makers*.

Na estimação II, encontramos valores significativos que associam o gasto na FDL com aqueles prefeitos que se reelegeram num segundo mandato. Nas outras variáveis, não foi possível encontrar associação. Quando analisamos a magnitude do efeito, encontramos que na reeleição os municípios aumentaram em (+0,02) pontos percentuais (p.p.) a sua capacidade de gasto.

A análise do segundo modelo, que incorpora as variáveis econômicas, também encontrou associação entre os prefeitos eleitos para um segundo mandato e o aumento de gastos na FDL em 0,02 p.p. (+0,0243***). Outro elemento importante que podemos observar na segunda estimação é que quanto maior a participação dos municípios no PIB da região, maior é sua participação no gasto na FDL (+ 0,1840 ***). No entanto, quando analisamos essa relação na estimação 3, observamos que apresentou sinal contrário à estimação 4. Ou seja, quanto maior a participação no PIB, menor é a taxa de gasto na FDL.

Tendo em vista que a estimação 4 considera as estimações fixas, incluindo apenas fatores políticos e econômicos, o efeito que é percebido na estimação 3, sua negativa, não diminui o poder preditivo do primeiro. Pelo contrário, valoriza o achado por conta de o efeito não ser generalizado no modelo com efeito fixo, que não considera o resultado decorrente do empilhamento (*pooled*) das observações. O efeito descoberto no modelo IV é potencializado na medida em que os efeitos fixos são mais precisos em termos de técnica para esse tipo de avaliação.

As estimativas dos gastos dos prefeitos que se reelegeram tiveram o mesmo comportamento do modelo 1, tendo similaridade nos coeficientes. Dessa forma, os dois modelos reforçam que aqueles prefeitos reeleitos alocam de maneira diferenciada os gastos na FDL. Outro aspecto importante encontrado é que os municípios que possuem elevada dependência fiscal na composição orçamentária possuem maiores

dificuldades para alocar recursos na FDL. A taxa de participação do FPM em relação à receita corrente, utilizada aqui como *proxy* para dependência fiscal, reflete o quanto o município depende financeiramente para promover suas políticas públicas locais. O resultado encontrado sugere que os municípios com elevado grau de dependência tiveram pequena redução em relação à taxa de gasto na FDL.

O efeito, apesar de ser pequeno, ou seja, redução de (+0,002) p.p. para cada 1% adicional de dependência fiscal, repercutem marginalmente na capacidade de financiamento da política, tendo em vista que muitos municípios possuem uma baixa capacidade de gasto. Como sabemos, os municípios pequenos têm uma baixa capacidade de manobra orçamentária e acabam por comprometer quase toda sua receita com os gastos obrigatórios.

O modelo 3 constitui uma análise mais robusta, pois acrescenta não somente fatores de natureza econômica e política, mas também fatores sociais. Desse modo, os resultados buscam revelar quanto a taxa de gastos na FDL pode estar sendo influenciada por diversas questões da realidade local dos municípios. Assim, a inclusão dos fatores sociais dinamiza a discussão para além da esfera econômica e política. As variáveis sociais sinalizam as pressões por políticas públicas. Possivelmente, um município pode ter características economicamente próximas a outro, mas com desafios sociais distintos.

O efeito da reeleição segue o sentido encontrado nos modelos anteriormente. Os prefeitos que se reelegeram aportaram um volume maior de recursos com a FDL. O detalhe curioso é que a magnitude do efeito aumentou na análise mais robusta. Ou seja, as variáveis sociais são importantes para analisar variáveis do mesmo campo. Anteriormente, o efeito nos gastos dos prefeitos que obtiveram o segundo mandato foi no modelo 1 e 2 de (+0,0237) e (+0,0235), respectivamente. O coeficiente do terceiro modelo está dentro do intervalo de confiança dos anteriores, ratificando uma associação positiva entre a reeleição e a importância orçamentária da FDL.

No mesmo sentido, as demais variáveis que apresentaram relação estatisticamente significativa seguem o mesmo comportamento evidenciado anteriormente. Os municípios com maior participação no PIB apresentaram, apesar de sensível, uma maior atenção ao gasto na FDL em comparação com os resultados do modelo 2. Similarmente, quanto maior a taxa de dependência fiscal, menor foi a taxa

de gastos na FDL. Isso demonstra que a limitação fiscal pode ser um importante vetor de redução de gastos com agendas discricionárias, como a de esporte e de lazer. Porém, isso não revela que essa área não seja importante, porém a limitada situação financeira impede maiores aportes para essas políticas públicas.

A associação dos gastos municipais com o PIB também foi apontada no estudo de Gregório, Cassuce e Santos (2011) para as despesas totais dos municípios mineiros. Os resultados apontaram uma relação positiva entre as despesas e o PIB. A análise do gasto com esporte e lazer buscou relacionar o peso do município em relação ao PIB da região. Desse modo, a participação do PIB municipal teve um efeito no gasto com esporte e lazer.

Em relação aos fatores sociais, apenas a taxa de agressão tem uma relação estatisticamente significativa com a taxa de gasto na FDL. O resultado aponta que maiores níveis de violência resultam em diminuição nos gastos com esporte e lazer, contudo a magnitude do coeficiente é muito baixa, de cerca de (-0,0005) p.p. para cada óbito por agressão a cada 100 mil habitantes. No que diz respeito aos demais fatores, não se pode inferir qualquer informação sobre o efeito ou relação com o nível de gastos com esporte e lazer municipal durante o período analisado. As diferenciações que esperavam ser encontradas com as variáveis sociais estão na área de inconclusão.

As hipóteses de ciclos políticos relacionam que as variáveis políticas interferem no comportamento de gasto dos municípios. Um fato curioso que pode ser observado nos resultados é que as questões de posicionamento ideológico não exerceram efeito no gasto com esporte e lazer no modelo político puro nem no modelo mais bem especificado. Assim, os resultados sugerem que as ideologias partidárias são heterogêneas em relação aos municípios não padronizados. Partidos de esquerda e de direita podem assumir diferentes comportamentos. Ou, de outra forma, os aspectos ideológicos podem não estar rigidamente definidos no campo político municipal. Sendo assim, os partidos podem transitar suas políticas públicas de esporte e lazer de maneira aleatória.

Nunes (2017) encontrou efeito no que diz respeito às posições ideológicas na análise em relação ao gasto com educação, saúde e investimento para análise dos municípios gaúchos. As duas primeiras são variáveis constitucionais de forte impacto no orçamento e na vida dos cidadãos e dependendo dos investimentos realizados a

visibilidade da ação pode ser maior. Três variáveis distintas do ponto de vista da importância orçamentária que, mesmo assim, não se compara com o gasto na FDL.

As taxas de votos que resultaram na eleição do prefeito foram incorporadas no modelo, tendo por base Nunes (2017). Contudo, há uma diferenciação metodológica. Aqui, buscou-se categorizar comportamentos por faixas de votos e não relacionar em termos quantitativos do efeito do aumento da taxa de votos da eleição do prefeito. Em Sakurai e Bender (2010), o trabalho é desenvolvido a partir de como as decisões do voto reagem aos desempenhos fiscais como receitas e despesas. Neste trabalho a inclusão da taxa de voto foi em sentido contrário, relacionando como o gasto com esporte e lazer é influenciado pelos cenários políticos, como extrato de taxa de votos.

Fraga et al. (2014) aponta que é fundamental compreender como as agendas sociais são sensíveis à manipulação política, pois os efeitos diretos podem estar associados com a saúde financeira dos municípios. Além disso, as rubricas de educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento foram variáveis que reagiram à manipulação com o viés do calendário eleitoral e político.

A magnitude do gasto tem sido uma preocupação marginal nos estudos que analisam ciclo eleitoral. Eles, em sua maioria, se limitam a avaliar a correlação estatística entre as variáveis. No trabalho, buscamos identificar também, caso houvesse associação, o tamanho da variação do gasto, e também dar um panorama em termos monetários para a FDL.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a imposição orçamentária (percentuais de gastos obrigatórios), a política fica refém das decisões discricionárias dos governos ou das imposições feitas por seus legislativos⁸. Isso poderia levar a crer que alocação de recursos em esporte e lazer não se enquadraria nas prioridades dos governos, dado que os incentivos institucionais (as regras de distribuição de competências e recursos do Estado brasileiro) e as limitações rígidas orçamentárias, principalmente para os municípios de pequeno e médio porte, poderiam comprometer áreas de atuação não obrigatória.

⁸ O Inciso 9 do Art. 24 da CF/88 coloca a oferta do desporto como sendo de competência concorrential dos legislativos das três esferas de governo.

A ideia central deste trabalho foi dar um novo olhar para as políticas públicas de esporte e lazer na esfera municipal. O gasto na FDL, função designada para registrar o gasto com esporte e lazer, passou a ser uma fonte de informação contábil municipal a partir de 2002. Do início da série até 2016, a agenda teve uma importância para o nível federal, conquistando um espaço na composição ministerial. Além disso, importantes eventos esportivos mundiais foram recebidos no país durante o período analisado. Porém, isso poderia não repercutir nas decisões alocativas municipais.

Nesse sentido, o objetivo desta análise foi dar atenção à agenda à luz de fatores políticos. A inclusão dos fatores econômicos e sociais permitiram estender o estudo no sentido dos possíveis determinantes que impulsionam os gestores municipais a alocarem recursos na FDL. Porém, a principal hipótese testada é que a agenda estava diretamente ligada a fatores políticos e o calendário eleitoral. Essa hipótese foi formulada considerando que a estrutura federativa e constitucional pressiona os municípios à inação para esse tipo de gasto.

Os resultados revelam pouca influência dos fatores políticos na agregação de espaço orçamentário do esporte e lazer na esfera municipal. Os resultados não são absolutos. Isto quer dizer que, possivelmente, a estrutura dos dados impede análises aprofundadas da agenda, dada a limitação informacional e qualidade dos registros. Os municípios dificilmente sofrem pressão de auditorias fiscais ou conferência em relação às informações cadastradas.

Foi possível concluir que, mesmo diante da rigidez orçamentária, os municípios reservam espaço para implementar políticas de esporte e de lazer. A variação no tempo de adesão e no volume do gasto sugere um comportamento aleatório. A distinção importante fica por conta do volume de recursos entre os municípios grandes e pequenos. Em termos totais, houve no período analisado um aumento real em todas as classes populacionais. Porém, o crescimento mais expressivo foi nos municípios acima de 100 mil habitantes.

Do conjunto de variáveis controle, apenas quatro apresentaram algum nível de significância capaz de afetar o gasto na FDL. Logo, mesmo considerando diferentes aspectos, poucas variáveis apresentaram capacidade de afetar explicitamente o comportamento da taxa de gasto na FDL. Em destaque dos resultados observados, os

prefeitos que se reelegeram estiveram mais dispostos a ampliar o espaço da FDL no orçamento municipal, seguido da taxa de participação no PIB da região.

A dependência de transferências e os níveis de violência local elevados reduzem o espaço orçamentário da FDL. O primeiro pode ser explicado pelas limitações fiscais dos municípios que restringem sua capacidade de investimento em agendas discricionárias. Já o segundo trouxe uma informação a princípio contraintuitiva, uma vez que os municípios mais violentos precisariam expandir sua agenda social de forma a atenuar os níveis de violência e exclusão.

É importante salientar também que a avaliação do gasto municipal na FDL também tem diversas limitações. A principal delas é que a estrutura de informação registrada no Sistema do Tesouro Nacional não requer precisão no registro. Isto é, os dados fiscais municipais passam por uma baixa avaliação contábil e isso resulta em resultados inconsistentes de registro de despesas, principalmente em municípios pequenos e médios. A estrutura dos órgãos fiscalizadores muitas vezes é reduzida e limitada, o que contribui para que tanto haja uma sobrevalorização de algumas rubricas, como também a subvalorização.

Além disso, é possível que gastos em outras rubricas que teriam todas as características fundamentais para classificá-las como direcionadas para a promoção de políticas públicas de esporte e lazer estão alocadas em outras pastas, como saúde e educação. A exemplo, o gasto com esporte escolar não está registrado como uma subfunção da FDL. Sendo assim, o gasto é registrado, possivelmente, como gasto com a educação. Isso pode ser também em decorrência da necessidade de manobras fiscais para que seja respeitada a constituição, que impõem aos municípios para a educação e saúde espaços mínimos no orçamento municipal em termos percentuais.

Desse modo, é necessário que haja melhoramento no nível, grau e qualidade das informações referentes à promoção de políticas públicas de esporte e lazer nos municípios brasileiros. Possibilitando, assim, ampliar o volume de estudos, e trazer novas informações tanto para o melhor uso do recurso público quanto na busca de melhorias da qualidade de vida da sociedade.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727> .Acesso em: 12/03/2019

BALTAGI, Badi. **Econometric analysis of panel data**: The one-way error component regression model. 3 ed. João Pessoa: John Wiley & Sons Ltda, 2008. p.11-29.
Disponível em: https://himayatullah.weebly.com/uploads/5/3/4/0/53400977/baltagi-econometric-analysis-of-panel-data_himmy.pdf. Acesso em: 16 abr. 2019

BRAMATI, Maria Caterina; CROUX, Christophe. Robust Estimators for the Fixed Effects Panel Data Model. **Econometrics Journal**, 2019, v. 10, n. 3, p. 521-530.
Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1024859. Acesso em: 17 abr. 2019

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/constituicoes/constituicao_federativa.pdf . Acesso em: 29/04/2018.

BOMFIM, Antulio; SHAH, Anwar. Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil: Perspectives for the 1990s. **World development**, v. 22, n. 4, p. 535-542, 1994. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X94901090>. Acesso em: 20 fev. 2019

DOS SANTOS, Edmilson Santos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; CANAN, Felipe. Evolução das despesas da função desporto e lazer (FDL) dos municípios do estado do Piauí de 2003 a 2011. **Motrivivência**, v. 30, n. 55, p. 20-33, 2018.
Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2018v30n55p20>. Acesso em 11/03/2019

FRAGA, Thaís Lima et al. Gastos sociais e calendário eleitoral na Bahia: uma investigação a partir dos ciclos eleitorais para mesorregião metropolitana de Salvador. **Revista Nexos Econômicos**, v. 8, n. 1, p. 123-150, 2014. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/15344>. Acesso em: 12/03/2019

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 38, n. 76, p. 183-212. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p183> . Acesso em 20 fev. 2019

GREGÓRIO, Larissa de Paula; CASSUECE, Francisco Carlos; SANTOS, John Leno Castro dos. Influência de períodos eleitorais nos gastos públicos dos municípios mineiros, **Revista de Ciências Humanas Viçosa**, v. 11, n. 1, p. 36-52, 2011. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo3vol11-1.pdf>. Acesso em: 18 abr. de 2019.

GUJARATI, Damodar N.; POTER, Dawn C. **Econometria básica: Regressão de Modelos com Dados em painel**. 5 ed. João Pessoa: AMGH Editora Ltda, 2012. p. 588- 610.

HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy. **American Political Science Review**, Chicago, vol. 71, p. 1467-1487, 1977. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/political-parties-and-macroeconomic-policy/06FE536FE7769A7796C76B73E8C44DDE>. Acesso em: 05/05/2018.

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42 (2), p. 169-90, 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2296528.pdf?refreqid=excelsior%3Ad55d4dc5a9d907b61ffb7b322304b92b>. Acesso em: 03 maio 2018.

NOVAES, Lucas; MATTOS, Enlinson. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 1, p. 140-158, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572010000100009&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 05/05/2018

NUNES, Guilherme Silva. Ciclos políticos orçamentários: uma análise das despesas em educação e saúde para os municípios do Rio Grande do Sul (2002-12). **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 4, p. 99-110, 2017. Disponível em: <https://revistas.dee.spogg.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3898>. Acesso em: 20 fev. 2019

RODRIGUES, Leônicio Martins. Partidos, ideologia e composição socialPartidos, ideologia e composição social. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 17, n. 48, p. 31-47, Feb. 2002 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 28 July 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100004>.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, n. 55, 1988. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w1838> . Acesso em: 03 maio 2018.

NAKAGUMA, Marcos Yamada and BENDER, Siegfried. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Rev. Bras. Econ.** [online]. 2010, vol.64, n.1 pp.3-24. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000100001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0034-7140. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402010000100001>> Acesso em: 10 Setembro 2019 .

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. **Estud. Econ.**, São Paulo , v. 35, n. 2, p. 297-315, June 2005 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612005000200003&lng=en&nrm=iso. access on 11 July 2019.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko; GREMAUD, Amaury Patrick. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto , v. 11, n. 1, p. 27-54, Mar. 2007 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Junho 2019.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. **Estud. Econ.**, São Paulo , v. 39, n. 1, p. 39-58, Mar. 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Julho 2019.

SALVATO, Márcio Antônio et al. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **Revista de Economia e Administração**, v.7, n.1, p. 1- 20, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273564015_Ciclos_politicos_um_estudo_sobre_a_relacao_entre_flutuacoes_economicas_e_calendario_eleitoral_no_Brasil_1985-2006 . Acesso em 20 fev. 2019.

SCHAUSTECK DE ALMEIDA, Bárbara; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, v. 16, n. 4, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/1153/115316963005/>. Acesso em: 05 maio 2018.

VELOSO, Gilberto De Oliveira; BORNHOLD, Simone Denise. Averiguação empírica de ciclos políticos nos municípios gaúchos, entre 1995 e 2008. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 1069-1096, jan. 2012. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2617>. Acesso em: 17 abr. 2019.

VIDEIRA, Raphael Almeida et al. Ciclos políticos eleitorais e interação espacial de políticas fiscais: evidências empíricas para os gastos com investimentos, saúde e educação nos municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v15, n.2, 2019.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502011000200005. Acesso em: 20 Fevereiro 2019.

ANEXO

Anexo 1: Tabela de Estatística Descritiva

Estatística Descritiva Receita Corrente e PIB municipal					
Receita Corrente					
Período	N	Média	Desv. Padrão	Min	Max
2002	2219	R\$ 31.021.735,00	R\$ 257.400.206,00	R\$ 2.338.832,00	R\$ 9.611.828.000,00
2003	2360	R\$ 32.949.904,21	R\$ 278.340.370,24	R\$ 946.598,81	R\$ 10.818.538.496,00
2004	2306	R\$ 34.314.461,30	R\$ 295.996.945,58	R\$ 2.570.409,25	R\$ 11.523.369.984,00
2005	2494	R\$ 34.781.570,18	R\$ 279.753.463,59	R\$ 3.226.420,25	R\$ 12.931.851.264,00
2006	2556	R\$ 38.065.080,72	R\$ 315.034.434,44	R\$ 3.408.004,25	R\$ 14.869.991.424,00
2007	2555	R\$ 40.538.833,98	R\$ 338.030.550,75	R\$ 455.351,81	R\$ 16.006.951.936,00
2008	2479	R\$ 48.926.421,06	R\$ 394.594.142,27	R\$ 1.625.338,38	R\$ 16.963.794.944,00
2009	2608	R\$ 60.793.464,98	R\$ 564.441.866,72	R\$ 1.916.876,13	R\$ 26.383.509.504,00
2010	2520	R\$ 53.274.990,56	R\$ 431.043.461,67	R\$ 3.974.256,00	R\$ 18.382.886.912,00
2011	2512	R\$ 55.611.628,01	R\$ 460.752.039,28	R\$ 4.689.207,50	R\$ 19.984.005.120,00
2012	2484	R\$ 60.147.212,34	R\$ 482.558.940,47	R\$ 4.239.430,00	R\$ 20.397.639.680,00
2013	2622	R\$ 59.673.615,73	R\$ 484.176.457,92	R\$ 4.466.354,00	R\$ 20.915.378.176,00
2014	2417	R\$ 64.743.704,15	R\$ 520.669.035,51	R\$ 4.917.090,00	R\$ 21.750.669.312,00
2015	2604	R\$ 56.813.171,58	R\$ 473.263.258,53	R\$ 2.628.769,25	R\$ 22.682.988.544,00
2016	2666	R\$ 60.434.147,22	R\$ 476.244.265,06	R\$ 3.174.946,25	R\$ 20.865.181.696,00
Geral	2493	R\$ 48.805.996,07	R\$ 403.486.629,20	R\$ 2.971.858,93	R\$ 17.605.905.666,13
PIB (x1000)					
Período	N	Média	Desv. Padrão	Min	Max
2002	2219	R\$ 452.192,00	R\$ 4.619.525,00	R\$ 4.231,00	R\$ 188.706.125,00
2003	2360	R\$ 487.669,00	R\$ 4.857.531,99	R\$ 5.021,87	R\$ 205.134.464,00
2004	2306	R\$ 496.399,69	R\$ 4.804.648,70	R\$ 4.941,11	R\$ 195.988.528,00
2005	2494	R\$ 467.334,26	R\$ 4.726.752,51	R\$ 5.468,73	R\$ 223.335.904,00
2006	2556	R\$ 512.426,69	R\$ 5.101.793,84	R\$ 5.815,70	R\$ 243.578.176,00
2007	2554	R\$ 538.608,15	R\$ 5.366.013,25	R\$ 6.398,36	R\$ 255.955.296,00
2008	2479	R\$ 628.954,91	R\$ 5.996.669,92	R\$ 6.421,62	R\$ 258.125.328,00
2009	2608	R\$ 652.928,53	R\$ 6.464.079,61	R\$ 7.566,93	R\$ 288.311.136,00
2010	2520	R\$ 635.057,41	R\$ 6.704.803,67	R\$ 3.899,95	R\$ 296.996.384,00
2011	2512	R\$ 722.189,02	R\$ 7.266.768,73	R\$ 6.821,68	R\$ 317.625.856,00
2012	2484	R\$ 777.328,78	R\$ 7.365.341,45	R\$ 6.954,51	R\$ 315.397.536,00
2013	2622	R\$ 781.025,93	R\$ 7.401.792,90	R\$ 7.818,38	R\$ 322.837.536,00
2014	2417	R\$ 844.617,15	R\$ 7.923.673,87	R\$ 8.180,05	R\$ 332.369.120,00
2015	2604	R\$ 694.523,59	R\$ 6.569.361,52	R\$ 8.014,84	R\$ 315.622.240,00
2016	2666	R\$ 728.413,39	R\$ 6.967.540,06	R\$ 8.067,24	R\$ 309.598.112,00
Geral	2493	R\$ 627.977,90	R\$ 6.142.419,80	R\$ 6.374,80	R\$ 271.305.449,40

Fonte: Elaboração Própria

Gasto na FDL 2002-2016			
Ano	N	Soma	Média
2002	2219	R\$ 667.474.663,56	R\$ 300.799,76
2003	2360	R\$ 714.178.307,37	R\$ 302.617,93
2004	2306	R\$ 656.814.827,12	R\$ 284.828,63
2005	2494	R\$ 627.350.973,49	R\$ 251.544,10
2006	2555	R\$ 767.189.160,83	R\$ 300.269,73
2007	2554	R\$ 877.912.468,35	R\$ 343.740,20
2008	2478	R\$ 1.034.350.848,72	R\$ 417.413,58
2009	2608	R\$ 1.012.711.454,45	R\$ 388.309,61
2010	2520	R\$ 1.124.797.904,28	R\$ 446.348,37
2011	2512	R\$ 1.179.100.696,41	R\$ 469.387,22
2012	2484	R\$ 1.268.583.122,91	R\$ 510.701,74
2013	2622	R\$ 1.054.784.807,69	R\$ 402.282,54
2014	2417	R\$ 1.166.558.065,37	R\$ 482.647,11
2015	2604	R\$ 1.010.498.449,07	R\$ 388.056,24
2016	2666	R\$ 1.199.538.520,46	R\$ 449.939,43
Total	37399	R\$ 14.361.844.270,08	R\$ 384.016,80

Fonte: Elaboração Própria com dados do SIN